

Sentencia T-124/15

DERECHO FUNDAMENTAL A LA SEGURIDAD PERSONAL- Alcance y contenido

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL ES SUSCEPTIBLE DE PROTECCION POR TUTELA CUANDO EL RIESGO AL QUE SE ENFRENTA EL ACCIONANTE ES CALIFICADO

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Alcance constitucional

La seguridad personal goza, en criterio de la Corte Constitucional, de una triple connotación jurídica en razón a que en sí mismo representa un valor constitucional, un derecho colectivo y un derecho fundamental. La Corte ha estimado que la seguridad se constituye en uno de los puntos cardinales del orden público, en tanto garantiza las condiciones necesarias para el ejercicio de todos los derechos y libertades fundamentales por parte de las personas que habitan el territorio nacional.

DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS-Importancia

La Corte ha destacado el papel fundamental que juegan las organizaciones defensoras de derechos humanos, en la construcción y mantenimiento de los estados democráticos, y particularmente en aquellos Estados en donde la violencia generalizada, el conflicto armado y la aspiración por la convivencia plural resaltan la importancia de la contribución ciudadana a la efectiva eliminación de todas las formas de vulneración de los derechos humanos, a la realización de las libertades fundamentales de los ciudadanos y a la creación de espacios para el diálogo y la construcción del debate democrático, alrededor de respuestas que ofrezcan soluciones a las problemáticas sociales que aquejan al país.

DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS-Sujetos de especial protección constitucional

DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS-Condición de mujeres
las hace una población aún más vulnerable/**DEFENSORAS DE
DERECHOS HUMANOS-Gozan de protección reforzada dada la
especial situación de vulnerabilidad e indefensión**

PRESUNCION DE RIESGO EXTRAORDINARIO DE GENERO- Protección de mujeres defensoras de derechos humanos

**DESPLAZAMIENTO FORZADO-Agravamiento del riesgo para la
vida, seguridad e integridad personal de mujeres indígenas,
afrocolombianas y campesinas defensoras de derechos humanos**

VIOLENCIA SEXUAL CONTRA LAS MUJERES EN EL CONFLICTO ARMADO-Desigualdad entre hombres y mujeres

Este tipo de violencia ejercido sobre las mujeres en el contexto del conflicto armado es el reflejo de la desigualdad entre hombres y mujeres y de la existencia de patrones y estereotipos de dominación que generan, a su vez, formas claras de discriminación, instrumentalización y violencia, cuyos riesgos e impactos agravados se encuentran íntimamente vinculados con factores como la discriminación histórica que ha sufrido el género femenino en Colombia y las condiciones de pobreza y de exclusión social en las que se encuentra sometida buena parte de esa población.

DEFENSORA DE DERECHOS HUMANOS EN EL CONTEXTO DEL CONFLICTO ARMADO COLOMBIANO-Estado debe adoptar medidas de protección con enfoque de género

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Precisión de la escala de riesgos y amenazas para brindar protección especial por parte del Estado, fijada en sentencia T-339 de 2010

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Procedimiento administrativo para acceder o continuar con medidas de protección

La descripción del procedimiento administrativo exigido para la adopción de medidas de protección o para obtener su prórroga, se encuentra contenido en el Decreto 4912 de 2011 y en las modificaciones y adiciones del Decreto 1225 de 2011, por medio de los cuales se organiza el programa de prevención y protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las personas, grupos y comunidades que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón del ejercicio de su cargo, en cabeza de la Unidad Nacional de Protección, la Policía Nacional y el Ministerio del Interior.

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Vulneración por autoridades al negar medidas de protección a mujer defensora de derechos humanos, quien fue víctima de violencia sexual y desplazamiento forzado

Existen múltiples factores que permitirían presumir la existencia de un nivel de riesgo extraordinario o extremo en cabeza de los accionantes, en su condición de activistas de derechos humanos, víctimas de desplazamiento forzado, intimidaciones, agresiones, amenazas y violencia sexual, que evidentemente comprometen sus derechos fundamentales a la vida, a la integridad física, a la libertad y a la seguridad personal, así como los de sus familias, quienes indirectamente también han padecido estos actos de violencia

como instrumento para entorpecer y obstaculizar la labor de defensa de los derechos humanos y libertades fundamentales que desarrollan.

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL DE DEFENSORA DE DERECHOS HUMANOS-Orden a la Unidad Nacional de Protección disponer las medidas de prevención y protección que requiera la accionante víctima de violencia sexual y desplazamiento forzado

Referencia:

Expedientes T-4.573.730 y T-4.597.107
(Acumulados)

Demandantes:

Wangari y Franz

Demandado:

Unidad Nacional de Protección -UNP-

Magistrado Ponente:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá D.C., veintiséis (26) de marzo de dos mil quince (2015).

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Gloria Stella Ortiz Delgado y Luis Guillermo Guerrero Pérez, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 Num. 9º de la Constitución Política y 33 y subsiguientes del Decreto 2591 de 1991, ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión de los fallos proferidos por el Juzgado Cuarenta Administrativo de Oralidad del Circuito de *Monrovia* -Sección Cuarta-, dentro del expediente T-4.573.730; y el Tribunal Superior de *Zatec* -Sala de Decisión Constitucional- que, a su turno, confirmó el dictado por el Juzgado Quinto Penal del Circuito con funciones de conocimiento de *Zatec*, dentro del expediente T-4.597.107.

I. ANTECEDENTES

1. Selección y acumulación de expedientes

De acuerdo con lo establecido en los artículos 86 y 241 de la Carta Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección Número Once de la Corte Constitucional, mediante Auto del diez (10) de noviembre de dos mil catorce (2014), decidió seleccionar para revisión los fallos de tutela correspondientes a los expedientes T-4.573.730 y T-4.597.107. Igualmente, en aquel proveído, la citada Sala dispuso acumularlos entre sí, por presentar unidad de materia, para que fueran tramitados en una sola Sentencia, determinación que comparte en su integridad la Sala Tercera de Revisión.

2. Aclaración preliminar

Una vez verificado que los casos bajo estudio plantean, a primera vista, situaciones complejas que afrontan defensores de derechos humanos, víctimas de violencia sexual y desplazamiento forzado en el marco del conflicto armado interno, la Sala de Revisión, como medida rigurosa de protección de sus derechos a la vida, a la integridad física, a la seguridad personal, a la intimidad e inviolabilidad de la correspondencia y del domicilio, optará por suprimir de esta providencia y de toda futura publicación de la misma, sus nombres reales y los de sus familiares, así como cualquier otro tipo de datos personales que permitan identificarlos o cuyo uso indebido pueda derivar en su discriminación¹.

Por tal motivo, y en el propósito de materializar el contenido del artículo 15 del texto constitucional², dando cumplimiento a la Ley Estatutaria 1581 de 2012³, advirtiéndose, por lo demás, el tratamiento de información sensible que, incluso, compromete el efectivo goce y respeto de derechos prevalentes de niños, niñas y adolescentes, el presente pronunciamiento habrá de redactarse utilizando motes ficticios en cursiva. Esa versión, desde luego, será la de libre consulta y publicación para todos los efectos correspondientes⁴.

¹ Este tipo de medidas de protección han sido adoptadas por la Corte Constitucional en múltiples procesos en los que la difusión pública de la respectiva sentencia o resolución judicial repercutiría ostensiblemente en los derechos a la vida, integridad física y moral, seguridad personal e intimidad de las partes o de quienes tengan un interés legítimo en la causa. Sobre el particular, pueden consultarse las Sentencias T-523 de 1992, T-442 de 1994, T-420 de 1996, T-1390 de 2000, T-1025 de 2002, T-510 de 2003, T-794 de 2007, T-302 de 2008, T-841 de 2011, T-851A de 2012, T-977 de 2012, T-058 de 2013, T-453 de 2013, T-595 de 2013, T-532 de 2014, SU-617 de 2014 y T-878 de 2014.

² “**Artículo 15.** Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas. En la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución. La correspondencia y demás formas de comunicación privada son inviolables. Sólo pueden ser interceptadas o registradas mediante orden judicial, en los casos y con las formalidades que establezca la ley. Para efectos tributarios o judiciales y para los casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado podrá exigirse la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados, en los términos que señale la ley”. Acerca del acceso y consulta a los documentos, véanse el artículo 20 de la Ley 57 de 1985, el artículo 27 de la Ley 594 de 2000 y el artículo 418 de la Ley 599 de 2000.

³ “Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales”. Normatividad reglamentada parcialmente por el Decreto 1377 de 2013.

⁴ Para ahondar aún más sobre pautas que aconsejan limitar la difusión en motores de búsqueda, proveedores comerciales de internet, bases de datos jurisprudenciales o en cualquier otro formato electrónico de sentencias e información procesal, a fin de proteger rigurosamente los derechos a la intimidad y a la privacidad, consultar las *Reglas Mínimas de Heredia*. Éstas se presentan, en principio, como una serie de recomendaciones de *soft law* o derecho blando sobre la forma en que los operadores jurídicos deben publicar la información que

Ya en último lugar, a manera de complemento de lo expuesto, se dispondrá en el capítulo acorde a la parte resolutive de este fallo que, tanto las autoridades judiciales de instancia como la propia Secretaría General de la Corte Constitucional, restrinjan el acceso a los expedientes a las partes involucradas en los ya señalados procesos, guarden estricta reserva respecto de sus identidades y, en términos generales, omitan proporcionar cualquier información vinculada o que pueda asociarse con sus nombres o circunstancias específicas, so pena de las sanciones legales a que haya lugar por el desacato a orden judicial⁵.

3. La solicitud

Según se ilustra en las demandas, que fueron radicadas originalmente por separado pero que coinciden en sus aspectos medulares, los actores acudieron a la acción de tutela en procura de obtener la protección de sus derechos constitucionales fundamentales a la vida, a la integridad física, a la seguridad personal y a la igualdad, presuntamente vulnerados por la Unidad Nacional de Protección -UNP- al negarse a brindar las medidas y esquemas especiales de seguridad que aducen requerir, con carácter urgente, para precaver los distintos factores de riesgo a los que se han visto sometidos con ocasión del ejercicio de sus actividades sociales como líderes comunitarios de organizaciones de personas desplazadas.

4. Hechos relevantes, consideraciones y pretensiones

4.1. Expediente T-4.573.730

4.1.1. Manifiesta la señora *Wangari* que desde el año 2008 asumió el rol de líder de la Asociación *Candombe* en el municipio de *Kakata*, con el objetivo de ofrecer orientación, apoyo, acompañamiento, asesoría y capacitación a la población afrocolombiana en situación de desplazamiento forzado y confinamiento⁶.

producen y cómo han de garantizar el adecuado equilibrio que impone la tensión existente entre transparencia en la administración de justicia, acceso a la información pública e igualdad ante la ley. Sobre la intimidad como proyección de la privacidad frente a la sociedad, véase a Antonio Pérez Luño, “*Dilemas actuales de la protección de la intimidad. Problemas actuales de los derechos fundamentales*” en *Boletín oficial del Estado*, Madrid, Universidad Carlos III, 1994.

⁵ El artículo 55 del Reglamento Interno de la Corte Constitucional dispone lo siguiente: “*Publicación de providencias. En la publicación de sus providencias, las Salas de la Corte o el Magistrado sustanciador, en su caso, podrán disponer que se omitan nombres o circunstancias que identifiquen a las partes*”.

⁶ Para *Candombe*, aunque la definición ofrecida en la Ley 387 de 1997 sobre desplazamiento forzado interno procuró integrar distintos aspectos a fin de lograr un diseño sistémico de la política pública en la materia, en la práctica, componentes como la prevención y la atención resultaron “*fragmentados, homogéneos e insuficientes*” para la restitución integral de los derechos de las víctimas. De ahí que se hayan organizado como tal para insistir en la necesidad de adecuar criterios como el de la dimensión colectiva del fenómeno, incluyéndose las manifestaciones de confinamiento y resistencia. Conceptos que, básicamente, responden a la experiencia de comunidades afrocolombianas que, no obstante estar habitando físicamente en un determinado territorio colectivo u otra ubicación como resultado del desplazamiento forzado, encuentran gravemente menoscabadas las posibilidades de ejercer efectivamente sus derechos étnico-territoriales.

4.1.2. Refiere que sus gestiones de interlocución allí, en defensa de los derechos humanos de comunidades negras, se mantuvieron activas hasta mediados de noviembre de 2012, cuando tuvo que abandonar su localidad de residencia, junto con sus dos menores hijas, a raíz de los ultrajes y vejámenes causados por parte de miembros de una organización armada al margen de la ley que pretendía reclutar forzosamente a un sobrino suyo⁷.

En síntesis, pone de relieve que, tan pronto como se enteró de que su familiar estaba siendo coaccionado para incorporarse a un grupo insurgente, decidió ayudarlo para que se ocultara y evadiera dicha imposición, enseguida de lo cual fue hostigada y amenazada por dos hombres que ingresaron subrepticamente a su vivienda, quienes además de golpearla en múltiples oportunidades, procedieron a abusar sexualmente de ella y a accederla carnalmente. Su hija menor de apenas un año de nacida, a quien tenía entre brazos, también fue sometida a abusos sexuales. Inclusive, una semana más tarde, su otra hija, de 16 años de edad, fue objeto de acceso carnal violento y otros actos sexuales cometidos por los mismos sujetos que andaban tras el paradero del pariente socorrido.

Lo anterior derivó en una presurosa huida hacia la casa de sus padres, lugar que, al hallarse en la misma ciudad, fue fácilmente descubierto por los actores armados que comenzaron a perseguirlas, escenario que la llevó a urgir la intervención de la Fiscalía General de la Nación y de la Personería Municipal de *Kakata* para lograr un traslado a otra zona donde pudieran evitar sufrir más daños contra su vida, seguridad personal e integridad física⁸.

⁷ Según se menciona en el recuento de hechos que hace parte del escrito de tutela, para esa época, la señora *Wangari* ya era víctima de varias amenazas por haber sido testigo de dos muertes violentas a manos de actores armados al margen de la ley. Ver folio 2 del Cuaderno Principal del Expediente.

⁸ En el escrito demandatorio se hace énfasis en que la señora *Wangari* es desplazada interna por la violencia desde el mes de noviembre de 2012, debido a que decidió sacar a su sobrino de la casa, el cual era objeto de amenazas y presiones por parte de actores armados que buscaban su reclutamiento forzado. Específicamente, allí se narra lo siguiente “*después de llevar a mi sobrino a un sitio seguro, aproximadamente a las 6 p.m., fui confrontada por dos hombres que entraron a mi lugar de residencia. En mis brazos tenía a mi bebé de un año de edad. Me preguntaron dónde estaba mi sobrino y yo les dije que no sabía de su paradero; que la mamá se lo había llevado para que estudiara. Seguidamente me dieron una fuerte guantada y tomaron a mi niña, la ubicaron encima de la cama y procedieron a darme una patada en una pierna. Me jalaban de la blusa y uno de ellos le dijo al otro ‘cojámosla’. Me quitaron el pantalón y me dijeron que si gritaba nos mataban a mí y a mi niña. Me penetraron brutalmente. Mientras uno me accedía carnalmente, el otro manoseaba a mi niña, que no paraba de llorar. Al rato se escuchó el timbre de mi casa y pensé que era mi hija mayor de 16 años. Me angustié mucho, mientras los sujetos se quedaron mudos apuntándome con el arma. Aproximadamente 10 minutos después se fueron y me amenazaron diciéndome que les trajera al muchacho y que tenía 10 días para traerlo. Que de no ser así, debía atenerme a las consecuencias. Cuando éstos se fueron me arrastré como pude para bañarme y limpiar el piso, ya que había quedado sangre, pues me dio una hemorragia. Después de un rato llegó mi hija y me encontró en la cama. Me preguntó qué me pasaba y por qué lloraba y le contesté que era por mi sobrino. A la semana, el día 09 de noviembre de 2012, violaron a mi hija cuando iba de camino a la casa. Estos sujetos, en plena calle, la ultrajan y de no ser por una vecina que luego fue descuartizada, se la habrían llevado o matado. Tuve que irme de mi casa sin poder sacar nada, porque la vecina me dijo que no volviera. Le pregunte por qué y me dijo: ‘lo que ojo ve, boca no lo dice’, y resolví irme con mis niñas a casa de mis padres, lugar donde tenía un centro educativo que yo dirigía”. A su vez, en el escrito se precisa que, con posterioridad, “*Dichos sujetos llegaron a la casa de mis padres. Los vi arribar a su residencia mientras yo ingresaba a la tienda a comprar unas papas para cocinar; no las alcancé a comprar porque de inmediato entré a la casa y llamé a una amiga que está al tanto de mi historia. Ella me sugirió que fuera a la Fiscalía. En ese momento me encontraba sola, pues mis padres estaban ausentes. Cuando los hombres parquearon la moto tomaron el número de la nomenclatura y comenzaron a llamar por celular, luego se fueron al interior de la calle. Le dije a mi hija mayor que cerrara bien la puerta y que no saliera, que ya venía. Tomé un taxi y le dije**

4.1.3. Es así como señala que con la ayuda de la Cruz Roja Internacional terminaron asentándose en la ciudad de *Monrovia*, pues de *Zwedru*, a donde habían llegado en un comienzo, tuvieron que migrar súbitamente por haberse producido nuevas amenazas en su contra.

4.1.4. De cualquier modo, indica que al cabo de un tiempo, deambulando entre albergues de paso de urgencia que les proporcionaban alojamiento, alimentación, atención médica general y psicológica, fueron topándose, cada vez más frecuentemente, con los mismos agresores, quienes a la sazón resolvieron hacerles llegar un panfleto atiborrado de mensajes intimidantes que no solo produjeron su traslado repentino a otro sitio, sino también que buscaran ayuda en la Casa de la Mujer, la Defensoría del Pueblo y la Unidad Nacional de Protección, entidad ésta última que, a manera de medida provisional, les suministró un chaleco antibalas, un equipo de comunicación -teléfono celular- y un auxilio económico para facilitar su reubicación temporal en la periferia de la ciudad⁹.

Sin embargo, aun en las anotadas circunstancias, revela que continuaron presentándose seguimientos cautelosos y actos de violencia sexual en su contra por parte de los actores armados ya referidos¹⁰. Por ejemplo, en el mes de abril

que me llevara a la Fiscalía pero yo estaba llorando desesperada y el taxista me preguntó qué me pasa; al informarle que me estaban siguiendo éste replicó que esa entidad quedaba muy lejos y que era mejor acudir al cuadrante de policía para que hicieran el respectivo acompañamiento. Al llegar me hicieron preguntas y llamaron una patrulla para que me llevara a mi casa a recoger a mis hijas y algunas pertenencias. Me llevaron a la Fiscalía de Kakata, lugar en el cual estuvimos desde las 4:00 p.m. hasta las 12 p.m. Uno de los funcionarios del ente tuvo que pagarnos hospedaje porque era peligroso quedarnos en ese lugar debido a que había amenaza de bomba. Al día siguiente nos llevaron a la Personería de Kakata. Fue el Personero el que me dijo que no podía estar un minuto más y llevó todo a término para asegurar mi salida de la ciudad con intermediación de la Cruz Roja Internacional". Ver folios 1 y 2 del Cuaderno Principal del Expediente.

⁹ La actora puntualiza que "Ya en *Monrovia*, nos dieron albergue por unos días, brindándonos atención psicológica, atención médica, alimentación y demás. Luego fuimos transferidas a un albergue por un mes y ocho días. Personal de la Unidad de Víctimas me informó que no me podían ayudar más debido a que yo no aparecía en el registro único de víctimas. Desde entonces, he pasado un sinnúmero de dificultades para poder sobrevivir con mis hijas en esta ciudad. En el mes de enero de 2013 manifesté haber visto a uno de los sujetos que me hizo daño en Kakata a la funcionaria del albergue y me dijo que no saliera (...). En otra ocasión volví a toparme con aquel sujeto. Me disponía a abordar un transmilenio y él empezó a llamarme por mi nombre. Tuve que bajarme en una estación alejada de mi destino. Inmediatamente tomé un bus y luego un taxi con destino al albergue, dado que para la fecha no conocía aún la ciudad (...). A mediados de junio de 2013, cuando residíamos en el centro de la ciudad, fui intimidada con un panfleto que contenía amenazas en contra mía, de mis hijas y de otros familiares. Acudí inmediatamente a una representante a la Cámara de Representantes que me comunicó con el personal de la Unidad Nacional de Protección, de la Casa de la Mujer y de la Defensoría del Pueblo". Ver folio 3 del Cuaderno Principal del Expediente.

¹⁰ Entre otros episodios descritos en el recurso de amparo, se encuentra que "el 13 de septiembre de 2013 fui abordada por unos hombres cuando salí con mis niñas a buscar alimento. Sentí que me seguían desde una camioneta y efectivamente el sujeto me gritó 'perra' y se bajó de la camioneta. Mis niñas salieron a correr por un lado y yo por otro hasta lograr llegar a la policía que queda cerca. Al llegar al lugar, mis niñas estaban allí y los policías procedieron a hacernos acompañamiento hasta mi casa. El día lunes ellos me brindaron acompañamiento hasta que me fui a realizar una denuncia. Allí no me atendieron argumentando que era justicia y paz la jurisdicción que debería hacerlo. Me dieron la dirección de la seccional de justicia y paz, a donde me dirigí con mis niñas. Allí le conté a una funcionaria lo que me había sucedido y me respondió que debía esperar porque esa clase de casos no los atendían allí, direccionándome a la Unidad Nacional de Protección, quienes únicamente nos llevaron a la casa con la advertencia de que no saliéramos a la calle (...)". Ulteriormente, menciona que fue amenazada en la vivienda con piedras en la ventana y más mensajes de muerte. "Yo estaba en la panadería colindante con la casa y vi cuando dos hombres rondaban la casa y me asusté mucho, entré inmediatamente y le comuniqué esto a la dueña de la casa diciéndole que había dos hombres que estaban apuntando la dirección de la casa (...). La Unidad Nacional de Protección me aconsejó

de 2014, cuando salía de la vivienda en la que se alojaba, éstos la atacaron sorpresivamente y la forzaron a subirse a un vehículo. Luego de ser cubierta con una venda, fue increpada por entregar información a la Fiscalía General de la Nación sobre el *modus operandi* de la estructura criminal a la que pertenecían y sus planes de dominación territorial en *Kakata*. Recibió varios golpes y fue de nuevo accedida carnalmente. Pudo mantenerse con vida, según se le dejó saber, porque el “*cabecilla de la banda*” no había atinado en ordenar expresamente su ejecución. Fue despojada de su chaleco antibalas y abandonada cerca de un caño.

4.1.5. De inmediato, afirma que entabló la denuncia penal respectiva ante las autoridades competentes y pidió la colaboración de los asesores jurídicos de *Candombe* con el propósito de que gestionaran ante la Unidad Nacional de Protección la implementación de medidas de seguridad realmente eficaces e idóneas que estuvieran ajustadas a los estándares fijados en los Autos 092 de 2008 y 098 de 2013, proferidos por la Corte Constitucional en seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004 que declaró el estado de cosas inconstitucional frente a la población en condición de desplazamiento forzado por la violencia. Pese a ello, advierte que meses después tuvo lugar la expedición de la Resolución STC-4009, el 16 de mayo de 2014, en la que simplemente se ratificaba la ya consabida provisión del chaleco antibalas, el teléfono celular y la prórroga del apoyo monetario de reubicación. Acto administrativo que, por ser de mero trámite al comunicar los efectos de la voluntad de la administración, no era pasible de recurso alguno, a tenor del artículo 75 de la Ley 1437 de 2011¹¹.

4.1.6. Llegado a este punto, la señora *Wangari* enfatiza en el hecho de que en la jurisprudencia constitucional se configuró una *presunción de riesgo extraordinario* en favor de las mujeres defensoras de derechos humanos y líderes de víctimas del desplazamiento forzado por el conflicto armado interno, para que en los eventos en que acudan a las autoridades competentes a solicitar protección, sean beneficiarias automáticas de medidas especializadas y diferenciadas que salvaguarden adecuadamente su vida, su integridad física y su seguridad personal frente a peligros graves e intensos que no les incumbe soportar¹².

organizar rápidamente algo de ropa y a eso de las 7pm llegaron por nosotras en una camioneta oficial. Dimos un largo recorrido buscando un hotel muy económico porque el presupuesto que había no alcanzaba para pagar un hotel seguro y terminamos llegando a un hotel en el que tuve que resguardarme porque ya eran las 11 de la noche (...). La Unidad Nacional de Protección me dio \$489.000 pesos para quince días de alimentación, alojamiento y transporte para las tres. Debido a que no conseguimos lugar, tuvimos que volver al apartamento donde inicialmente nos alojamos. A los pocos días un muchacho me dio una patada y una puñalada en la espalda. El chaleco antibalas sufrió daños (...). Después de realizar la denuncia ante la Fiscalía General, se agilizó mi proceso en la Unidad Nacional de Protección y me fue aprobada una ayuda de reubicación, gracias a la cual pude conseguir un apartamento”. Ver folios 4 y 5 del Cuaderno Principal del Expediente.

¹¹ “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

¹² La accionante complementa su argumentación a partir de los informes del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de derechos humanos en Colombia durante los años 2009, 2010 y 2011, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de los defensores y defensoras de Derechos Humanos en las Américas en el año 2011, de los Autos 200 de 2007 y 098 de 2013, y

Es más, agrega que este Alto Tribunal, incentivado por la periódica revisión de acciones de tutela que incluyen supuestos fácticos análogos, ha sido consistente en reiterar las obligaciones que tienen las instituciones del Estado encargadas de proteger integralmente a las mujeres defensoras de derechos humanos y a sus familias, entre las que se encuentran: *“i) la adopción de esquemas de protección derivados del riesgo extremo que sobreviene por la confluencia de factores como ser mujer, activista en derechos humanos, víctima de violencia sexual y desplazamiento forzado; ii) la no suspensión o redefinición de las medidas conferidas en eventualidades en que las mujeres líderes desplazadas se encuentren en situación de riesgo extraordinario; iii) el estudio cuidadoso de los entornos fácticos que rodean a la mujer para impedir cambios en las medidas prohijadas y condiciones de indefensión, y iv) la debida notificación de las decisiones que tengan que ver con las medidas adoptadas”*¹³.

De ahí que, en particular, estime que a la Unidad Nacional de Protección, por su carácter de organismo de seguridad encargado de articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio mismo de protección en contextos de riesgo extraordinario o extremo, le asista la carga de proporcionarle, en el menor tiempo posible, todas las medidas de urgencia que sean pertinentes y conducentes a efectos de superar las falencias del esquema de seguridad actual y prevenir la materialización u ocurrencia de nuevas persecuciones y agresiones que ya ha soportado junto con sus hijas, agravadas fundamentalmente por sus especiales condiciones de género, de raza y de acentuada vulnerabilidad producto del desplazamiento forzado y el conflicto armado interno. No en vano, recalca que se trata de un panorama fáctico de *“amenaza real, de alta gravedad e inminencia que se ha cristalizado en varios ataques a la vida (amenazas, hostigamientos, llamadas y mensajes), a la libertad (difusión del pensamiento y ejercicio de la profesión u oficio) y a la seguridad (intranquilidad y desasosiego), que merecen atención inmediata, integral y adecuada conforme a las obligaciones constitucionales mínimas derivadas del reconocimiento del derecho fundamental a la defensa de los derechos humanos a favor de las mujeres líderes desplazadas, delineadas en el Auto 098 de 2013”*¹⁴.

4.1.7. Por manera que tratándose de un caso en el que no solamente se ha demostrado la insuficiencia de las medidas de protección conferidas, sino también la continuidad y agravamiento de los actos de violencia afrontados, la actora promueve la acción de tutela a fin de que se disponga que la Unidad

de las Sentencias T-439 de 1992, T-1026 de 2002, T-719 de 2003, T-728 de 2010 y T-585A de 2011. Ver folios 7 a 10 del Cuaderno Principal del Expediente.

¹³ Para sustentar ese aparte de la demanda, la actora utiliza como punto de referencia el Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los Derechos Humanos en Colombia del 4 de marzo de 2010.

¹⁴ La actora hace especial énfasis en que la situación de riesgo que afronta, además de afectar ostensiblemente su seguridad personal, torna nugatorio su derecho a la libre circulación, le impide ejercer su profesión u oficio y la separa de manera irremediable de sus demás familiares. Ver folios 11 a 13 del Cuaderno Principal del Expediente.

Nacional de Protección reevalúe el nivel de riesgo propio y el de su núcleo familiar, activando a la vez procedimientos complementarios consistentes en i) un esquema individual que incluya 1 vehículo corriente, 1 conductor y 1 escolta, ii) un apoyo de trasteo y iii) un medio de comunicación -teléfono celular- para su hija mayor como extensión de los daños producidos¹⁵.

4.2. Expediente T-4.597.107

4.2.1. El señor *Franz* expone que desde hace aproximadamente 27 años se dedica a ejercer labores de defensa de los derechos humanos de población desplazada y víctimas del conflicto armado interno.

4.2.2. Relata que a finales del año 1998 se vio forzado a abandonar su residencia ubicada en el municipio de *Ostrava*, ya que por sus labores de líder comunitario fue amenazado de muerte por parte del Bloque Metro de las Autodefensas Unidas de Colombia¹⁶.

En todo caso, advierte que a pesar de haberse desplazado a la ciudad de *Zatec* con toda su familia, uno de sus hijos fue secuestrado en el año 2003, desconociéndose hoy por hoy su paradero. Incluso, tres años después, varios de sus familiares también fueron secuestrados durante más de 100 días, entre los que se encontraba su hija de escasos 13 años de edad que fue objeto de abuso sexual y acceso carnal violento¹⁷.

4.2.3. A fuerza de todo lo sucedido, precisa que reclamó del Ministerio del Interior la adopción de medidas de seguridad, exigencia que fue despachada de manera desfavorable a sus intereses por la Unidad Nacional de Protección, entidad que intervino directamente en el asunto y adelantó el correspondiente estudio del nivel de riesgo, cuyo resultado arrojó el calificativo de “ordinario”, que es aquel que subyace a la generalidad de las personas, en igualdad de condiciones, por pertenecer a una determinada sociedad.

¹⁵ La demandante remata el escrito de tutela arguyendo que, en virtud de los actos de violencia sexual que se concretaron recientemente, su situación debería ser analizada bajo la denominada *presunción de riesgo extremo*, la cual debió dar paso tanto a la reevaluación inmediata de su nivel de riesgo, como al suministro de medidas comprehensivas de protección que perfeccionaran el esquema del medio de comunicación, el chaleco antibalas y la implementación de la prórroga del apoyo de reubicación temporal que se aprobó desde un comienzo. Ver folio 14 del Cuaderno Principal del Expediente.

¹⁶ Según pone de presente en la acción de tutela, en dicho municipio se desempeñaba como conciliador de la Junta Administradora Comunal y Miembro Delegado ante la Junta Directiva del Hospital Municipal en representación de los campesinos. Ver folio 1 del Cuaderno Principal del Expediente.

¹⁷ El actor añade en su escrito de demanda que “*su grupo familiar estaba compuesto por 19 personas entre las cuales estaban hijos, nietos y cónyuge, pero que dadas las condiciones de inseguridad en las que me mantengo debido a la actividad que ejerzo, se fueron deteriorando los lazos de convivencia, por lo que en la actualidad vivo solo y apartado de todos ellos*”. Esto debido, en gran parte, a que a su llegada a *Zatec* continuó con sus actividades de líder comunitario y social en defensa de los derechos humanos, por lo que siguió enfrentando amenazas y serios problemas de seguridad, “*ya que un grupo paramilitar trató de secuestrarme y asesinarme en la Unidad de Atención y Orientación de Belencito, y en otra oportunidad incursionaron en mi casa y gracias a la colaboración de mi familia y de varios vecinos no pudieron agarrarme*”. Ver folios 1 y 2 del Cuaderno Principal del Expediente.

4.2.4. Sostiene que, entre otras actividades dirigidas a la promoción y observancia de los derechos humanos¹⁸, actualmente se desempeña como miembro de las mesas de víctimas de varios municipios de *Olomouc*, al igual que como representante legal de la Asociación de Desplazados -*Hadrec*-, cuya misión principal es defender los derechos fundamentales de las víctimas del conflicto armado interno arraigadas en los municipios de *Olomouc*, razón por la que ha recibido constantes amenazas en contra de su vida e integridad física, las cuales acentúan su estado de vulnerabilidad e indefensión¹⁹.

4.2.5. De suerte que por considerar que se encuentra en grave peligro de muerte, el tutelante hace uso del mecanismo de amparo constitucional para que sean resguardados los derechos fundamentales vulnerados, corolario de lo cual se le ordene a la Unidad Nacional de Protección “*su incorporación en los programas de seguridad diseñados especialmente para personas bajo amenaza*”, permitiéndole así continuar con sus actividades de apoyo en defensa de los derechos humanos de las víctimas de desplazamiento forzado interno²⁰.

5. Oposición a la demanda de tutela

5.1. Expediente T-4.573.730

Por medio de Auto del 17 de junio de 2014, el Juzgado Cuarenta Administrativo de Oralidad del Circuito de *Monrovia* -Sección Cuarta-, decidió admitir la acción de tutela y ponerla en conocimiento de la Unidad Nacional de Protección a fin y efecto de que se pronunciara acerca de los supuestos de hecho y de la problemática jurídica sugerida en ella, específicamente en cuanto tenía que ver con las medidas de protección otorgadas a la actora y su nivel de riesgo²¹.

Igualmente, en la citada providencia se vinculó a las Fiscalías Seccionales 45 y 239 de Delitos contra la Libertad Individual, y 367 de Delitos Sexuales, del Circuito de *Monrovia*, con miras a que esclarecieran si en tales despachos cursaban procesos relacionados con la señora *Wangari* y si se habían decretado medidas de protección en su favor por amenazas y/o delitos sexuales cometidos en su contra.

¹⁸ Advierte que también funge como representante legal de la Asociación de Campesinos Desplazados *Usti*. Ver folio 2 del Cuaderno Principal del Expediente.

¹⁹ Entre las últimas amenazas que se detallan en la demanda, el actor cuenta que “*en septiembre de 2013, cuando residía en un barrio de Zatec, miembros de grupos paramilitares me amenazaron, me increparon y me desplazaron de allí. Luego, un carro tipo buseta que era de mi propiedad fue echado a rodar y quedó en pérdida total. Así mismo, la última amenaza recibida fue en el mes de abril de 2014 a través de varias llamadas telefónicas realizadas a mi número de celular de un sujeto que me advertía que si quería permanecer con vida debía pagar, al menos, \$1.000.000 para ejercer la labor social que venía adelantando en los distintos municipios de Olomouc, pues sabía de mi labor y de mi itinerario en relación con mis labores comunitarias*”. Ver folio 3 del Cuaderno Principal del Expediente.

²⁰ Como sustento de sus pretensiones, el actor relaciona a pie de página las Sentencias T-719 de 2003, T-339 de 2010, T-059 de 2012, T-234 de 2012 y T-078 de 2013.

²¹ La autoridad judicial requirió al Representante Legal de la entidad para que, en el término de dos días, presentara un informe preciso y detallado sobre los hechos que motivaron la acción de tutela, indicando, puntualmente, si la tutelante estaba sometida a medidas de protección y el nivel de riesgo que sobrellevaba. Ver folios 44 y 45 del Cuaderno Principal del Expediente.

5.1.1. Fiscalía 239 Seccional de Monrovia -Unidad de Delitos contra la Libertad Individual-

5.1.1.1. En respuesta al requerimiento judicial, la Fiscal 239 Seccional informó que, efectivamente, la señora *Wangari* había presentado denuncia el 2 de abril de 2014 por el delito de amenazas, cuya fase de indagación se encuentra en “*averiguación de responsables*”.

5.1.1.2. A este respecto, puntualizó que en su labor de revisión de los sumarios asignados, el día 6 de junio de 2014 se sirvió expedir una orden a la Policía Judicial para que entrevistara a la denunciante, “*con el objetivo de que concrete los hechos de su delación, explique en qué consisten las intimidaciones, si existen testigos de los acontecimientos, quiénes son y dónde se localizan, desde cuándo viene recibiendo amenazas, por qué motivo, cómo transcurre su vida cotidiana, qué busca con la denuncia, si ha puesto en alerta a otras autoridades, si le han realizado estudios de nivel del riesgo que afronta, qué autoridad y cuál fue el resultado, cuándo se produjo la última amenaza y por qué medio. Esto, en el interés de establecer la ocurrencia de los hechos y la posible autoría*”.

5.1.1.3. Entre tanto, adujo que ordenó directamente a la Estación de Policía más cercana a la dirección facilitada por la tutelante que aplicara las medidas de protección a que hubiere lugar, pero que aún se encontraba a la espera de su cabal cumplimiento por parte de los servidores del Cuerpo Técnico de Investigación que fueron encomendados para tal cometido. Con todo, reparó en que la orden todavía gozaba de vigencia²².

5.1.1.4. Desde esa perspectiva, arribó a la conclusión de que la Fiscalía Seccional, en principio, ha realizado todos y cada uno de los actos de investigación propios de la indagación y en ello proseguirá “*para decidir si los hechos denunciados se adecúan al tipo penal previsto en el Artículo 347 del Código Penal, establecer quién o quiénes son sus autores y determinar si hay lugar o no a imputar cargos*”.

5.1.2. Fiscalía 45 Seccional de Monrovia -Unidad de Delitos contra la Libertad Individual, otras garantías y otros-

5.1.2.1. Por su parte, la Fiscal 45 Seccional participó en la controversia suscitada a través de escrito en el que reconoció que la señora *Wangari* radicó denuncia ante la Fiscalía General de la Nación el 23 de septiembre de 2013, con motivo de una serie de amenazas que se encuentran en “*estado de averiguación*”.

²² Adicionalmente, la Fiscal 239 Seccional comentó que, como consecuencia de las medidas de seguridad solicitadas por la denunciante para ella y sus hijas, envió oficio al Comandante de la Policía Metropolitana de *Monrovia* a efecto de que se realizaran las actividades pertinentes para proveerles de protección policiva. Ver folios 54 a 61 del Cuaderno Principal del Expediente.

5.1.2.2. Sostuvo que recibida la aludida denuncia, ejecutó el programa metodológico el 15 de octubre de 2013, ordenando a la Policía Judicial que realizara entrevista a la denunciante con el fin de recabar mayores elementos de juicio sobre la presunta comisión de la conducta punible revelada. De igual manera, el 7 de febrero de 2014 se requirió a la Comandancia de Policía Metropolitana de *Monrovia* para que dispusiera las medidas que considerara necesarias para proteger a la accionante y a su núcleo familiar.

5.1.2.3. Al fin de cuentas, puso de manifiesto que seguía pendiente la respuesta que la Unidad Nacional de Protección habría de emitir en punto a los alcances del estudio técnico de nivel de riesgo, seguridad, grado de amenaza y pautas de prevención y protección por adoptar, tomando como ciertas las declaraciones contenidas en la entrevista recepcionada a la señora *Wangari* en las que ratificó haber recibido un chaleco de seguridad, un teléfono celular y dos cuotas de apoyo para trasladarse a un lugar distinto de la zona de riesgo; componentes que dejaban entrever que era beneficiaria del servicio de protección prestado por la agencia estatal²³.

5.1.3. Fiscalía 367 Seccional de *Monrovia* -Unidad de Delitos contra la Libertad, Integridad y Formación Sexuales-

5.1.3.1. La Fiscal 367 Seccional, en su momento, confirmó que el despacho a su cargo adelanta el correspondiente proceso por la presunta comisión del delito de acceso carnal violento en la persona de *Wangari* y que hoy por hoy se encuentra *“en estado de averiguación de responsables”*.

5.1.3.2. Sobre el particular, relacionó brevemente las principales actuaciones surtidas dentro de la investigación, no sin antes apuntar que, *“por tratarse de una persona constitucionalmente protegida a causa de su condición de afrodescendiente, de desplazada y de víctima de violencia sexual y de varias amenazas en su contra”*, solicitó previamente su vinculación al Programa de Protección a Víctimas y Testigos de la Fiscalía General de la Nación.

5.1.3.2.1. Así pues, inició por expresar que el 7 de abril de 2014 se escuchó en entrevista judicial a la denunciante, quien manifestó: *“que el 5 de abril de 2014 salió de su casa para dirigirse al centro de la ciudad para comprar un cabello sintético, pero se da cuenta de que no lleva puesto su chaleco antibalas, por lo que se devuelve, se lo coloca junto con un saco y sale nuevamente. Iba caminando cuando es abordada por dos sujetos quienes amenazándola con un arma la obligan a subir a un carro blanco viejo que es conducido por otro individuo, el cual ella señala ya lo había visto antes, ya que éste la había violado en Kakata. Dentro del carro le colocan un turbante en los ojos y la conducen a un lugar que no logra identificar porque llevaba los ojos tapados, la bajan del vehículo y como en un cuarto comienzan a insultarla y amenazarla con desaparecerla si llega a hablar de lo sucedido. Le quitan el chaleco.*

²³ Ver folios 62 y 63 del Cuaderno Principal del Expediente.

Menciona que no volvió a escuchar al hombre que la violó en Kakata, y los otros dos sujetos le pegaron en el estómago y le daban cachetadas; luego uno de ellos le quitó el pantalón y la accedió carnalmente vía vaginal y anal. La obligan a vestirse y la suben rápidamente al vehículo y deciden dejarla tirada cerca de un caño, donde toma un taxi para llegar a su casa”.

5.1.3.2.2. Informó que la víctima fue atendida por agresión sexual en un Hospital Nivel II E.S.E., establecimiento que practicó los exámenes y tomó las muestras biológicas pertinentes, las cuales fueron trasladadas por los investigadores del Cuerpo Técnico de Investigación -CTI- al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses para su respectivo análisis y cotejo de ADN.

5.1.3.2.3. Finalmente, el 26 de mayo de 2014, la Fiscalía 367 Seccional recibió Informe Pericial de Biología Forense en el que se concluyó que *“la muestra vaginal recolectada contenía semen”*, por lo que debía pasar a efectuarse un retrato hablado de los presuntos agresores, que no ha podido llevarse a cabo, entre otras razones, porque la denunciante insinúa *“que su vida corre peligro y no es posible trasladarse sin protección, lo que retarda seriamente la investigación”*²⁴.

5.1.4. Unidad Nacional de Protección -UNP-

5.1.4.1. En el plazo concedido por el auto admisorio para el efecto, quien funge como Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la entidad hizo hincapié en la improcedencia del recurso de amparo al no advertir vulneración ni amenaza alguna a los derechos fundamentales de la señora *Wangari*.

Para justificar dicho aserto, trajo a colación el artículo 40 del Decreto 4912 de 2011²⁵, modificado y adicionado parcialmente por el Decreto 1225 de 2012, que establece el procedimiento ordinario para que las personas que sean parte de la población objeto del Programa de Protección confiado al organismo de seguridad accedan a medidas materiales de protección en caso de enfrentar un riesgo extraordinario o extremo, o cuando se requiera una reevaluación del nivel de riesgo de quien ya pertenece al mencionado programa.

Explicó que, acreditada una de estas dos categorías -la de obtener protección a cargo del Programa, ora la de pedir una reevaluación del nivel de riesgo-, el Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información -CTRAI- se encarga de designar a un oficial de protección que realiza labores de campo, verificaciones y entrevistas que sirven de base para ponderar la matriz del

²⁴ La Fiscal 367 Seccional adjuntó copias del informe ejecutivo, entrevista de la víctima, informe de biología forense, oficio de solicitud de inclusión en Sistemas de índice Combinado de ADN -CODIS- y solicitud de protección remitida a la Oficina de Protección de Víctimas y Testigos de la Fiscalía General de la Nación. Ver folios 64 a 82 del Cuaderno Principal del Expediente.

²⁵ *“por el cual se organiza el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección”.*

estudio de nivel de riesgo²⁶, que no es otra cosa que la base técnica de que se valen los miembros del Grupo de Valoración Preliminar -GVP- y del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendaciones de Medidas -CERREM- para recomendar la implementación de cierto tipo de medidas de protección.

Dentro del nivel de riesgo, prosiguió comentando, la matriz puede mostrar tres tipos de resultado: (*ordinario, extraordinario o extremo*), siendo las dos últimas susceptibles de distintas medidas de protección, atendiendo a las condiciones de modo, tiempo y lugar en que las personas ejecutan sus desplazamientos y adelantan sus actividades diarias. Es así como el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendaciones de Medidas -CERREM-, previo concepto y recomendación del Grupo de Valoración Preliminar, analiza el resultado del nivel de riesgo sumado al concepto sobre medidas idóneas por implementar, valida esa determinación de acuerdo con el marco normativo del Decreto 4912 de 2011 y recomienda al Director de la Unidad Nacional, ya sea la ejecución, ajuste y/o cambio de medidas, según se trate, o la finalización y/o suspensión de aquellas, lo que se da a conocer a través de una comunicación escrita al beneficiario, agotándose el procedimiento.

5.1.4.2. Descrita la forma en que funciona el programa de prevención y protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades en situación de riesgo extraordinario o extremo, el Jefe de la Oficina Jurídica dedujo que a la actora se le ha prestado un servicio integral y eficaz de cara a sus circunstancias particulares, tal y como se exhibe a continuación:

(i) En primer lugar, justo cuando tuvo conocimiento de las presuntas amenazas en contra de la señora *Wangari*, el 18 de junio de 2013, dio aplicación al trámite de emergencia previsto en el artículo 9º del Decreto 4912 de 2011²⁷ e implementó como medidas provisionales de protección, un chaleco antibalas y un medio de comunicación -teléfono celular-.

(ii) En segundo término, el 19 de septiembre de 2013, volvió a reconocerle similares elementos de protección por vía del trámite de urgencia, añadiéndose un apoyo de reubicación temporal equivalente a 1,5 smlmv.

²⁶ El Jefe de la Oficina Jurídica de la Unidad Nacional de Protección explica que la matriz fue avalada por la Corte Constitucional en el Auto 266 de 2009 como un instrumento estándar de valoración de riesgo que coadyuva en la fijación de parámetros de calificación y ponderación del mismo.

²⁷ **“Artículo 9º. Medidas de Emergencia.** En casos de riesgo inminente y excepcional, el Director de la Unidad Nacional de Protección podrá adoptar, sin necesidad de la evaluación del riesgo, contemplando un enfoque diferencial, medidas provisionales de protección para los usuarios del Programa e informará de las mismas al Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – Cerrem en la siguiente sesión, con el fin de que este recomiende las medidas definitivas, si es del caso. Con el propósito de adoptar estas medidas de protección de emergencia, el Programa hará una valoración inicial del riesgo al que está expuesto el peticionario, disponiendo en forma inmediata la realización de la evaluación del Riesgo, que permita ajustar o modificar las decisiones adoptadas inicialmente. En todo caso, para adoptar medidas provisionales de protección se deberán realizar los trámites presupuestales respectivos. En circunstancias en que sea aplicable la presunción constitucional de riesgo, para el caso de la población desplazada, incluidas víctimas en los términos del artículo 3º de la Ley 1448 de 2011, que intervienen en procesos de restitución de tierras, el Director de la Unidad Nacional de Protección deberá adoptar medidas de esta naturaleza”.

(iii) El caso de la actora fue presentado al Comité del Grupo de Valoración Preliminar -GVP-, en sesión No. 60 del 30 de agosto de 2013, el cual ponderó el riesgo como *extraordinario* con matriz de 54,44, lo que fue validado el 21 de octubre de 2013 por el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendaciones de Medidas -CERREM-²⁸. En tal virtud, por medio de Resolución SP0243 se dispuso informar a la peticionaria que habrían de ratificarse las medidas del chaleco antibalas y el medio de comunicación -teléfono celular-, junto con lo cual pasaría a implementarse un apoyo de reubicación de 2 smlmv por espacio de 3 meses.

(iv) Seguidamente, por obra de Resolución No. 0271 del 11 de diciembre de 2013, se le comunicó a la señora *Wangari* que su nivel de riesgo seguía siendo calificado como *extraordinario*, lo que conducía a que se revalidaran las medidas de protección consistentes en un chaleco antibalas, un medio de comunicación -teléfono celular- y un apoyo de reubicación de 2 smlmv por 3 meses, teniendo en cuenta la vigencia inicialmente aprobada por un término de 12 meses, a partir del 3 de octubre de 2013²⁹. Sumado a lo anterior, en esa oportunidad decidió implementarse un apoyo de trasteo.

(v) Más tarde, en Resolución No. 0075 del 13 de mayo de 2014, la valoración continuó arrojando un nivel de riesgo *extraordinario*, por lo que se procedió a ratificar el medio de comunicación y el chaleco antibalas, al paso que a implementar la prórroga del apoyo de reubicación en cuantía de 1 smlmv por 3 meses *improrrogables*³⁰.

(vi) Con posterioridad, una nueva evaluación del riesgo de la tutelante como *extraordinario* provocó que, mediante Resolución No. 0082 del 26 de mayo de 2014, se ratificara el medio de comunicación -teléfono celular-, el chaleco antibalas y la prórroga del apoyo de reubicación temporal en cuantía de 1 smlmv por 3 meses *improrrogables*, merced a la vigencia aprobada por el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendaciones de Medidas -CERREM- el 24 de abril de 2014³¹.

(vii) Por último, recordó que en sesión especial del mismo Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendaciones de Medidas para Mujeres, el caso de *Wangari* fue calificado el 28 de mayo de 2014 con grado *extraordinario*, riesgo para el que tendrían que ratificarse el medio de comunicación -teléfono celular-, el chaleco antibalas y la prórroga del apoyo de reubicación temporal en cuantía de 1 smlmv por 3 meses *improrrogables*, además de la implementación de un medio de comunicación -teléfono celular- para el núcleo familiar y un apoyo de trasteo.

²⁸ Ver validación del nivel de riesgo en folios 98 a 101 del Cuaderno Principal del Expediente.

²⁹ Ver validación del nivel de riesgo en folios 102 a 105 del Cuaderno Principal del Expediente.

³⁰ Ver validación del nivel de riesgo en folios 106 a 108 del Cuaderno Principal del Expediente.

³¹ Ver validación del nivel de riesgo en folios 109 a 111 del Cuaderno Principal del Expediente.

El informe de la Coordinación de Implementación de Medidas de la Unidad Nacional de Protección da cuenta de los principales detalles de pagos y elementos físicos que se proporcionaron a la usuaria durante el año 2014:

<i>No. de Acta</i>	<i>Fecha de Acta</i>	<i>Planilla</i>	<i>Fecha de Trámite</i>	<i>Temporalidad</i>	<i>Medida Actual</i>	<i>Valor</i>	<i>Observaciones</i>
Res. 0075	15-may-14	1283	03-jun-14	3 meses	Apoyo de reubicación	\$616.000	IMPRORROGABLES
Res. 0075	15-may-14	1358	10-jun-14	3 meses	Apoyo de reubicación	\$616.000	IMPRORROGABLES
Res. 0075	15-may-14		15-jul-14	3 meses	Apoyo de reubicación	\$616.000	IMPRORROGABLES
Res. 0075	15-may-14		23-may-14	12 meses	Celular		LÍNEA No. XXXXX
Res. 0075	15-may-14		23-may-14	12 meses	Chaleco antibalas		CHALECO talla M SERIAL 165053
Res. 0082	26-may-14		11-jun-14	12 meses	Ratificación chaleco antibalas		SE RATIFICAN MEDIDAS
Res. 0082	26-may-14		11-jun-14	3 meses	Ratificación apoyo de reubicación		SE RATIFICAN MEDIDAS
Res. 0082	26-may-14		11-jun-14	12 meses	Ratificación celular		SE RATIFICAN MEDIDAS

5.1.4.3. Siendo así las cosas, arguyó que devenía inaceptable que fuera la propia accionante la que pretendiera definir, bajo su propio criterio y óptica, las medidas que apreciara más convenientes para garantizar su seguridad personal, en definitiva, porque esas estrictas conclusiones tan solo le atañen a

los equipos especializados que se han conformado de acuerdo a la normatividad aplicable para tal fin, sin que pueda el juez de tutela entrar a controvertir o reevaluar los dictámenes de los expertos en la materia ni mucho menos prescribir directamente la ejecución de medidas de cuidado y garantía de los derechos de los sujetos protegidos³².

5.1.4.4. Con ese razonamiento bastaría, en su criterio, para que en el juicio en cuestión se declarase la carencia actual de objeto por la configuración de un hecho superado, en el entendido que *“la adopción de medidas de protección proporcionales a su nivel de riesgo real, que es lo que busca la actora, ya se cumplió a través de las resoluciones anunciadas con anterioridad”*³³.

5.2. Expediente T-4.597.107

El Juzgado Quinto Penal del Circuito con función de conocimiento de *Zatec*, en providencia del 26 de junio de 2014, avocó conocimiento del asunto y dio traslado del mismo a la Unidad Nacional de Protección para que se constituyera en parte y ejerciera, a su vez, el derecho de réplica respecto de la motivación contenida en el libelo demandatorio impulsado por *Franz*³⁴.

5.2.1. Unidad Nacional de Protección -UNP-

5.2.1.1. De entrada, el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Unidad Nacional de Protección instó al juez de tutela a decretar la improcedencia del mecanismo de amparo constitucional, en la medida en que el nivel de riesgo del actor ya había sido evaluado y ponderado por el Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información -CTRAI- como ordinario.

5.2.1.2. En efecto, al instante de repasar el funcionamiento del programa de prevención y protección reglado en el Decreto 4912 de 2011, corroboró que una primera validación se efectuó el 5 de diciembre de 2012, en sesión celebrada por el Grupo de Valoración Preliminar -GVP-, la cual dio como resultado un nivel de riesgo ordinario con una matriz de 38.33%. Ello fue

³² Se traen a cuenta apartes de las Sentencias No. 29087 de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia y de la T-753 de 2006 de la Corte Constitucional con la intención de justificar la inconveniencia de ejercer la acción de tutela como el mecanismo de defensa judicial idóneo para abordar el examen de evaluaciones de riesgo de personas con particulares condiciones de vulnerabilidad, ante la existencia de autoridades especialistas en determinar el nivel de riesgo y las medidas pertinentes para afrontarlo. Ver folios 90 y 91 del Cuaderno Principal del Expediente.

³³ Se adjunta al escrito de intervención como *Anexo 1* el Informe de la Asesora de Gestión del Servicio de la Unidad Nacional de Protección para el Grupo de Víctimas, en el que se relacionan sumariamente las gestiones que se han realizado en favor de la tutelante con el objetivo de salvaguardar su vida e integridad personal. Entre ellas, se destaca que en el año 2013 se realizaron 5 pagos por concepto de apoyo de reubicación (20-Sep-13 \$884.250/17-Oct-13 \$884.250/28-Oct-13 \$1.179.000/25-Nov-13 \$1.179.000) Ver folios 94 a 97 del Cuaderno Principal del Expediente.

³⁴ Ver folio 228 del Cuaderno Principal del Expediente. Cabe mencionar que la Corte Suprema de Justicia -Sala de Casación Penal, Sala de Decisión de Tutelas No. 1- resolvió declarar, en Auto del 12 de junio de 2014, la nulidad de lo actuado por la Sala Penal del Tribunal Superior de *Zatec*, desde el auto mediante el cual asumió conocimiento del caso, debido a que el Ministerio del Interior había sido relacionado sin que al momento de admitirse la demanda el a-quo se percatara de que esa entidad no tenía ninguna injerencia en la problemática constitucional alegada por el accionante como para integrarla al contradictorio. Ver folios 166 a 225 del Cuaderno Principal del Expediente.

aprobado en el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas -CERREM- el 23 de enero de 2013, ordenándose la respectiva comunicación al interesado³⁵.

Obra también en la base de datos de la entidad que el señor *Franz*, en el mes de septiembre de 2013, “*allegó documentación a la oficina de correspondencia con el fin de solicitar medidas de protección por parte del programa (una serie de denuncias ante la Fiscalía General de la Nación)*”, por lo que la Coordinadora del Grupo de Gestión del Servicio le pidió al Comandante del Departamento de Policía de *Olomouc* que implementara en su favor rondas preventivas mientras se surtía el procedimiento de reevaluación del riesgo³⁶. Dicha labor fue adelantada por los analistas del Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información -CTRAI-, quienes expusieron el caso en sesión del Grupo de Valoración Preliminar -GVP- el 6 de noviembre de 2013 y estimaron que el nivel de riesgo era ordinario a partir de una matriz de 33.33%. Concepto que se ratificó en el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas -CERREM- llevado a cabo el 26 de noviembre de 2013³⁷.

Frente a los resultados de las matrices, provenientes de los estudios de nivel de riesgo realizados, aclaró que el porcentaje oscila así: “*menos del 50% Ordinario, de 50% a 79% Extraordinario y de 80% a 100% Extremo; siendo las medidas que se otorgan directamente proporcionales a lo que proyecte la matriz en relación con el beneficiario del programa*”. De manera que al catalogarse como ordinario el riesgo al que está sometido el solicitante, comprensible es que no le sean asignadas medidas de protección especiales, pues lo que afronta son peligros implícitos en la vida social que bien pueden ser sobrellevados por vía de la actuación protectora de las autoridades públicas³⁸.

5.2.1.3. Por ende, habiéndose comprobado que las solicitudes de protección elevadas por el accionante fueron atendidas debidamente y que no se evidencia que se hayan puesto en conocimiento del programa nuevos hechos de vulnerabilidad que requieran ser evaluados, “*la ponderación del nivel de riesgo antes expuesto sigue estando vigente como ORDINARIO*”.

6. Pruebas que obran en los expedientes

De las pruebas relevantes que fueron aportadas a los trámites de tutela, todas de origen documental, vale destacar las siguientes:

6.1. Expediente T-4.573.730

³⁵ El interviniente señala que se envió la validación del nivel de riesgo en oficio ST-C924-13 a la dirección abonada por el evaluado, pero el mismo fue devuelto por la empresa de correspondencia 4-72 porque allí no lo conocían. Ver folios 251, 257 y 258 del Cuaderno Principal del Expediente.

³⁶ Ver requerimiento en folios 259 y 260 del Cuaderno Principal del Expediente.

³⁷ La Unidad Nacional de Protección dispuso su comunicación en Resolución No. SP 0276 del 11 de diciembre de 2013. Ver folio 252 del Cuaderno Principal del Expediente.

³⁸ La anterior consideración tuvo como sustento varios apartes de las Sentencias T-719 de 2003 y T-059 de 2012.

- Copia simple de solicitud de medidas para la atención y protección policiva de la señora *Wangari* y de su núcleo familiar por parte de la Fiscalía Seccional de *Kakata*, que data del 18 de noviembre de 2012 (Folio 17 del Cuaderno Principal).

- Copia simple de Oficio DJI-903-12, del 20 de noviembre de 2012, suscrito por el Personero Delegado para la Función Judicial, Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de *Kakata*, en el que se pone en conocimiento de la Personería Municipal de *Zwedru* la grave situación de la señora *Wangari* y sus dos hijas, las cuales tuvieron que abandonar la ciudad de *Kakata* “*por la situación de violencia y amenazas de muerte en su contra, teniendo que dejar su empleo y residencia*” (Folio 40 del Cuaderno Principal).

- Copia simple de certificación expedida por la Asociación *Candombe*, el 28 de marzo de 2013, en la que se declara que la señora *Wangari*, víctima del desplazamiento forzado interno, es líder de la organización desde hace 5 años en el municipio de *Kakata* y actualmente se desempeña como miembro del equipo de coordinación de la entidad en *Monrovia*, “*padeciendo una serie de amenazas de manera sistemática que se han puesto en conocimiento de las autoridades competentes*” (Folio 39 del Cuaderno Principal).

- Copia simple de Oficio UNJP-1571, del 16 de septiembre de 2013, suscrito por el Investigador Criminalístico IV de la Unidad de Justicia y Paz, en el que se pone en conocimiento de la Unidad Nacional de Protección nuevas amenazas a la integridad física y seguridad personal de la señora *Wangari* el 13 de septiembre de 2013 en la ciudad de *Monrovia* (Folio 18 del Cuaderno Principal).

- Copias simples de Formatos Únicos de Noticia Criminal de la Fiscalía General de la Nación, recepcionados el 16 y 17 de septiembre de 2013 a la señora *Wangari* a causa de sus denuncias por la presunta comisión de los punibles de amenazas, persecuciones y acceso carnal violento en su contra (Folios 19 a 24 del Cuaderno Principal).

- Copia simple de Oficio UDS-CTI, del 18 de septiembre de 2013, suscrito por un funcionario de la Policía Judicial del Cuerpo Técnico de Investigación, en el que se solicita a la Unidad Nacional de Protección agilizar las medidas de protección a que haya lugar para proteger a la señora *Wangari* y a sus dos hijas, en atención al peligro que sobre ellas se cierne (Folio 25 del Cuaderno Principal).

- Copia simple de certificación expedida por la Defensoría Delegada para los Derechos de la Niñez, la Juventud y la Mujer de la Defensoría del Pueblo, el 18 de septiembre de 2013, en la que se declara que la hija

mayor de la señora Wangari “se hizo presente y permaneció en las instalaciones de la entidad los días 16, 17 y 18 de septiembre de 2013, desde las 8 hasta las 5 de la tarde, realizando actividades concernientes a su protección y la de su familia -denuncias, declaraciones y otros trámites-”, dada su condición de víctimas del desplazamiento forzado interno y otros delitos, en el marco del conflicto armado que afronta el país (Folio 26 del Cuaderno Principal).

- Copia simple de Oficio CIM2013-534, del 30 de septiembre de 2013, suscrito por el Director Nacional del Movimiento Nacional por los Derechos Humanos de las Comunidades Afrocolombianas, en el que solicita a la Unidad Nacional de Protección que tome atenta nota del caso de la señora Wangari y de sus hijas, con el objetivo de que les sean ofrecidas, con carácter prioritario, medidas de seguridad y condiciones de vida dignas (Folio 27 del Cuaderno Principal).

- Copia simple de Formato Único de Noticia Criminal de la Fiscalía General de la Nación, recepcionado el 15 de octubre de 2013 a la señora Wangari a causa de sus denuncias por la presunta comisión del punible de lesiones personales en su contra (Folios 28 y 29 del Cuaderno Principal).

- Copias simples de sendos derechos de petición presentados por Wangari el 15 de octubre de 2013 y el 1 de abril de 2014 ante la Unidad Nacional de Protección y la Fiscalía General de la Nación, respectivamente, en los que solicita que sean implementadas las medidas de protección más eficaces en orden a salvaguardar su integridad física y seguridad personal (Folios 30 a 33 del Cuaderno Principal).

- Copia simple de Formato Único de Noticia Criminal de la Fiscalía General de la Nación, recepcionado el 8 de abril de 2014 a la señora Wangari a causa de sus denuncias por la presunta comisión del punible de acceso carnal violento (Folios 34 a 37 del Cuaderno Principal).

- Copia simple de panfleto enviado a la señora Wangari (Folio 42 del Cuaderno Principal)³⁹.

- Copias simples de comunicaciones ST-C 18041-13 y ST-C 24845-13 del 21 de octubre y 13 de diciembre de 2013, respectivamente, a través de las cuales la Secretaría Técnica del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas -CERREM- de la Unidad Nacional de

³⁹ Un aparte del texto es como se sigue a continuación: “(...) Los Sapos tienen que morir. Llegó la hora de la limpia social. Llegó el momento de cobrarle a esa malparida lo que nos debe. No vamos a jugar más con ella. Ya tenemos la orden de exterminarla en donde la veamos. Los tenemos en la mira para nosotros en Monrovia como en Kakata. No es un secreto que esta organización está ayudando a estos malparidos líderes que son unos sapos. Que están demandándonos en todos los en esa defensoría del pueblo y esa fiscalía no acen sino hablar mal de nosotros Wangari puta mueressssssssss (...)” (sic).

Protección comunica a la señora *Wangari* el resultado del estudio de su nivel de riesgo validado como *EXTRAORDINARIO* (Folios 98 a 105 del Cuaderno Principal).

- Copias simples de comunicaciones ST-C 4009-14 y ST-C 8023-14 del 16 y 27 de mayo de 2014, respectivamente, a través de las cuales la Secretaría Técnica del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas -CERREM- de la Unidad Nacional de Protección comunica a la señora *Wangari* el resultado del estudio de su nivel de riesgo validado como *EXTRAORDINARIO* (Folios 106 a 111 del Cuaderno Principal).

6.2. Expediente T-4.597.107

- Copia simple de Oficio DH01376, del 22 de julio de 2010, por medio del cual la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional le informa a la Coordinación del Grupo de Derechos Humanos de la Procuraduría Regional de *Olomouc* que el señor *Franz* aparece incluido en el Registro Único de Población Desplazada -RUPD- desde el 15 de diciembre de 1998, en calidad de Jefe de Hogar (Folio 51 del Cuaderno Principal).

- Copia simple de Resolución 15954, del 8 de julio de 2011, expedida por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia, en la que se resolvió “*desvincular del Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia al señor Franz, pues mediante estudio de nivel de riesgo elaborado por la Policía Nacional del 7 de mayo de 2011, el resultado ponderó ORDINARIO, lo que desvirtúa la presunción constitucional de riesgo que lo amparaba al momento de la solicitud, conforme lo previsto en el artículo 40 del Decreto 1740 de 2010*” (Folios 142 y 143 del Cuaderno Principal).

- Copia simple de Resolución 022157, del 19 de septiembre de 2011, expedida por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, en la que se resolvió “*dar cumplimiento a lo dispuesto por el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos -CRER- en su sesión del 16 de agosto de 2011, que se pronunció en el sentido de desvincular del Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior al señor Franz, debido a que el estudio de nivel de riesgo elaborado por la Policía Nacional del 7 de mayo de 2011, su resultado ponderó ORDINARIO, lo que desvirtúa la presunción constitucional de riesgo que lo amparaba, conforme lo previsto en el artículo 40 del Decreto 1740 de 2010*” (Folios 140 y 141 del Cuaderno Principal).

- Copia simple de certificación expedida por la Fiscalía General de la Nación -Unidad Nacional de Fiscalías contra los Delitos de Desaparición y Desplazamiento Forzado-, el 14 de febrero de 2012, en la que consta que la Fiscalía Ocho Especializada adelanta *investigación previa* por la presunta comisión del punible de DESAPARICIÓN FORZADA del que fue víctima un hijo del señor *Franz*, en hechos ocurridos el 9 de enero de 2003 en *Zatec* (Folio 56 del Cuaderno Principal).

- Copia simple de Oficio 10727, del 17 de mayo de 2012, por obra del cual la Unidad Nacional de Protección le informa al señor *Franz* que, por su situación de riesgo relacionada con su desempeño como líder comunitario y trabajo social por los desplazados, decidió activar *la presunción constitucional de riesgo* con el propósito de implementar medidas de seguridad pertinentes para proteger su vida e integridad física, para lo cual, conforme al Decreto 4912 de 2011, debía allegar una serie de documentos que permitan adelantar un estudio de seguridad y grado de amenaza por parte del Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información -CTRAI- y del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas -CERREM- (Folios 12 a 16 del Cuaderno Principal).

- Copia simple de solicitud de medidas preventivas para la atención y protección policiva del señor *Franz* por parte de la Dirección Seccional de Fiscalías de *Zatec* -Sala de Denuncias-, que data del 6 de febrero de 2013 (Folio 57 del Cuaderno Principal).

- Copias simples de memoriales y derechos de petición presentados por el señor *Franz* entre 2007 y 2013 ante la Defensoría del Pueblo, el Ministerio del Interior, la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación y la Unidad Nacional de Protección, en los que solicita medidas y esquemas de seguridad en orden a salvaguardar su vida e integridad física que se han visto en peligro por virtud de su condición de defensor de derechos humanos y líder comunitario (Folios 10 y 11, 24 y 25, 36, 52 y 53, 55 y 120 del Cuaderno Principal).

- Copia simple de Oficio 13-00006008, del 15 de marzo de 2013, por medio del cual la Unidad Nacional de Protección le informa al señor *Franz* que mediante Oficio ST-C 924-13, el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas -CERREM- efectuó el estudio de nivel de riesgo (Folio 17 del Cuaderno Principal).

- Copia simple de la comunicación ST-C 924-13, del 30 de enero de 2013, en donde la Secretaría Técnica del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas -CERREM- de la Unidad Nacional de Protección comunica al señor *Franz* el resultado del

estudio de su nivel de riesgo validado como *ORDINARIO* (Folios 18 a 20 del Cuaderno Principal).

- Copias simples de múltiples carnés que identifican al señor *Franz* como defensor de derechos humanos, líder comunitario y representante de diversas organizaciones de desplazados por el conflicto armado interno (Folios 26 a 30 del Cuaderno Principal).

- Copias simples de Formatos Únicos de Noticia Criminal de la Fiscalía General de la Nación, recepcionados el 24 de abril de 2009, el 11 de noviembre de 2010, el 15 de julio de 2011, el 22 de octubre de 2013 y el 19 de diciembre de 2013, al señor *Franz* a causa de sus denuncias por la presunta comisión de los punibles de lesiones personales, amenazas y calumnias en su contra (Folios 59 y 60, 67 a 72, 73 a 75, 76 a 78, 134 a 137 del Cuaderno Principal).

II. DECISIONES JUDICIALES QUE SE REVISAN

1. Expediente T-4.573.730

1.1. Primera Instancia

1.1.1. El Juzgado Cuarenta Administrativo de Oralidad del Circuito de *Monrovia* -Sección Cuarta-, mediante providencia proferida el 2 de julio de 2014, resolvió denegar la acción de tutela instaurada, al arribar a la conclusión de que el último acto administrativo expedido por la Secretaría Técnica del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas -CERREM- de la Unidad Nacional de Protección, en el que se le comunicó a la actora que su nivel de riesgo había sido ponderado y validado como *extraordinario*⁴⁰, todavía seguía surtiendo plenos efectos jurídicos, por lo que las medidas de seguridad de antemano atribuidas continuaban ejecutándose; situación que, a todas luces, despojaba de toda vocación de prosperidad al mecanismo tuitivo de los derechos fundamentales.

1.1.2. De cualquier forma, para el operador jurídico, *“al juez de tutela le está prohibido suplantar las funciones administrativas de las autoridades, en este caso de la UNP, que es la entidad autorizada para realizar los estudios de nivel de riesgo de las personas amenazadas en su integridad y conforme a la clasificación del mismo asignar las respectivas medidas de protección”*, así como también ordenar directamente la asignación de vehículos, escoltas, conductores o teléfonos, máxime, *“cuando está probado en el expediente que en la actualidad la agencia le está brindando al actor las medidas de protección que conforme al CERREM corresponden a su nivel de riesgo”*.

⁴⁰ Comunicación de validación de estudio de nivel de riesgo extraordinario STC-8023-14 del 27 de mayo de 2014.

1.1.3. Esto último, sin perjuicio de que pueda llegar a prevenirse a la Unidad Nacional de Protección para que, ante el evento en que la actora adelante los trámites administrativos respectivos, proceda a reevaluar su nivel de riesgo o amenaza existente y adopte las medidas policivas y de seguridad que estime pertinentes para salvaguardar su vida e integridad personal.

La precedente decisión no fue recurrida por ninguna de las partes involucradas en el caso *sub-exámine*⁴¹.

2. Expediente T-4.597.107

2.1. Primera Instancia

2.1.1. En sentencia del 8 de julio de 2014, el Juzgado Quinto Penal del Circuito con funciones de conocimiento de *Zatec* negó la solicitud de amparo constitucional por reputarla improcedente, tras haberse percatado de que el organismo de seguridad realizó los estudios correspondientes y determinó, por vía de resoluciones debidamente motivadas, que las circunstancias que rodeaban al actor no hacían imperiosa su inclusión en programas específicos de protección, ya que, en realidad, el riesgo que soportaba era de tipo ordinario.

2.1.2. Desde ese punto de vista, mal haría en estipularse lo contrario a través de la acción de tutela, *“cuando la calificación de riesgo y adopción de medidas de protección ya fue objeto de análisis por la entidad que detenta la competencia exclusiva para ello”*. Argumento basilar que se encamina a reconocer que los cuestionamientos del peticionario, anudados a las comunicaciones de validación *-con resultados negativos-* de la Secretaría Técnica del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas -CERREM-, pueden ser remediados por vía de la justicia contenciosa administrativa, habida cuenta de la raigambre residual y subsidiaria que distingue a la acción de tutela.

2.2. Impugnación del fallo

2.2.1. La impugnación fue presentada oportunamente por el actor, quien se ratificó en todo lo esbozado en el escrito de la demanda y añadió, en síntesis, como respuesta a los razonamientos esgrimidos por el *a-quo* para desestimar la protección impetrada, que aparte de que no se le ha notificado de ninguna respuesta por parte de la Unidad Nacional de Protección sobre sus peticiones de adopción de medidas de seguridad, ha sido la propia jurisprudencia constitucional la que ha reconocido que la acción de tutela procede excepcionalmente en este tipo de asuntos por encontrarse en entredicho la seguridad personal, garantía que si bien no aparece expresamente nominada

⁴¹ El Juzgado Cuarenta Administrativo de Oralidad del Circuito de *Monrovia* -Sección Cuarta-, en Auto del 17 de julio de 2014, resolvió rechazar el recurso de apelación interpuesto por la señora *Wangari* en contra de la sentencia de primera instancia dictada el 2 de julio de 2014, por haber sido radicado de forma extemporánea. Ver folio 152 del Cuaderno Principal del Expediente.

como fundamental en la Constitución Política de 1991, deriva su estatus de una interpretación sistemática de varios de sus artículos y de diversos instrumentos internacionales que hacen parte del ordenamiento jurídico interno, merced al denominado bloque de constitucionalidad.

2.2.2. Y es que de no otorgársele medida de protección alguna, se vería inevitablemente abocado a desistir de su labor de promoción, orientación y protección de los derechos humanos de poblaciones vulnerables de desplazados y víctimas del conflicto armado interno, *“pues el grado de exposición es tan alto que no sería sorprendente que un nefasto suceso ocurriese de improviso minando su integridad física o su vida misma”*.

2.2.3. Por eso, a más de recomendar que se revisara exhaustivamente el material probatorio aportado al proceso, incluyó como petición principal la revocatoria de la sentencia dictada por el fallador de primera instancia para que, en su lugar, se brinde la efectiva salvaguardia de sus derechos fundamentales, los cuales, insiste, están en riesgo latente de configurar un perjuicio irremediable.

2.3. Segunda Instancia

2.3.1. El Tribunal Superior de *Zatec* -Sala de Decisión Constitucional-, mediante providencia del 25 de agosto de 2014, confirmó el fallo judicial de primera instancia al convencerse de que la entidad accionada le dio el trámite respectivo a las petitorias del actor y siempre le ha comunicado el diagnóstico sobre la calificación que le ha conferido a su nivel de riesgo en el marco de los programas del Gobierno Nacional.

2.3.2. Así pues, con absoluta independencia de que las valoraciones colmen o no las expectativas del señor *Franz*, ello no puede, en modo alguno, atribuírsele a una actuación arbitraria o caprichosa de la entidad que tiene a cargo la función de suministrar el servicio de protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades que se encuentran en un estado de riesgo extraordinario o extremo como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias.

2.3.3. Sin embargo, de mantenerse la inconformidad con las respuestas ofrecidas, el actor podía *“atacarlas directamente dentro del procedimiento que adelantó, interponer los recursos pertinentes contra las resoluciones que le sean notificadas atendiendo al debido proceso o bien, ante la jurisdicción contenciosa en donde puede atacar la validez del acto administrativo, sin que sea el juez constitucional el llamado a realizar el análisis pretendido”*, sobre todo porque no es válido *“utilizar el mecanismo de amparo para reemplazar los requisitos exigidos por la ley para el ingreso a los programas de protección de las personas que se encuentren en situación de riesgo, determinación que compete exclusivamente a la Unidad Nacional de Protección”*.

III. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar las decisiones proferidas dentro de las acciones de tutela de la referencia, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241, numeral 9º, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, y en cumplimiento del Auto del 10 de noviembre de 2014, proferido por la Sala de Selección de Tutelas Número Once de esta Corporación.

2. Delimitación temática de los asuntos que se revisan y planteamiento del problema jurídico

2.1. Teniendo como fondo los escenarios contextuales puestos de presente en el capítulo de antecedentes, se le atribuye a la Unidad Nacional de Protección, dado su carácter de organismo de seguridad adscrito al Ministerio del Interior, la vulneración de los derechos fundamentales de *Wangari*, quien actúa en nombre propio y en representación de sus hijas, así como de *Franz*, por no autorizar ni implementar a su favor medidas de protección oportunas, eficaces e idóneas, y con enfoque diferencial, para prevenir la materialización de distintas situaciones de riesgo de que son objeto a causa de sus intervenciones activas en defensa de derechos humanos a favor de organizaciones de personas desplazadas por la violencia y víctimas del conflicto armado interno.

2.2. En cuanto al primer caso, debe advertirse que se trata de una mujer afrodescendiente y madre cabeza de familia que lidera una asociación dedicada a la protección y defensa de la identidad cultural y los derechos étnicos de comunidades negras, que se vio compelida a abandonar su residencia y actividades económicas habituales debido a las amenazas y agresiones sexuales realizadas en contra suya y de sus hijas, al parecer, como represalia de un grupo de hombres que fracasaron en su intento por reclutar a uno de sus familiares a la facción criminal de la que hacen parte, gracias a la colaboración que prestó para lograr su escapatoria.

La Cruz Roja Internacional intercedió con el propósito de que pudieran reasentarse en un lugar diferente a la zona de riesgo. No obstante, mientras permanecían alojadas en uno de los albergues temporales para víctimas de desplazamiento forzado fueron nuevamente intimidadas por los mismos sujetos que las agredieron, motivando que acudieran a entidades como la Defensoría del Pueblo y la Unidad Nacional de Protección en busca de ayuda humanitaria y asistencia integral.

Precisamente, la segunda de las entidades apuntadas, al evidenciar la alta probabilidad de ocurrencia de un daño, optó por entregarle a la activista, a modo de medidas provisionales de protección: un chaleco antibalas, un teléfono

celular y una suma de dinero que facilitara su traslado a otro sitio de habitación. Estos recursos fueron convalidados periódicamente por el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendaciones de Medidas -CERREM- desde el 18 de junio de 2013 y hasta el 26 de mayo de 2014, fecha de la última resolución allegada al proceso en la que se mantuvo invariable la matriz con un promedio mayor al 50%, esto es, un porcentaje equivalente a un nivel de riesgo extraordinario.

Con todo, lo cierto es que durante ese interregno volvió a padecer delicados episodios de asechanzas, coacción física y violencia sexual en los que estuvieron involucrados los actores armados previamente reconocidos. Dichas infracciones fueron denunciadas por la defensora de derechos humanos ante la Fiscalía General de la Nación, ente que a más de desplegar las pesquisas de rigor, ofició en su momento a la Policía Nacional y al Programa de Protección a Víctimas y Testigos de la Fiscalía para que emprendieran las acciones que consideraran indispensables en orden a garantizar efectivamente sus derechos a la vida, a la integridad física y a la seguridad personal, sin que se tenga noticia concreta de que hubieran adelantado gestión alguna al respecto.

Hallándose, entonces, en apremiantes circunstancias de seguridad y sobre la base de la jurisprudencia constitucional que ha radicado en cabeza de las mujeres defensoras de derechos humanos y víctimas de desplazamiento forzado por el conflicto armado interno, una serie de medidas específicas de atención y emergencia, formuló acción de tutela contra la Unidad Nacional de Protección para que modificara o ajustara el esquema protectivo asignado y ratificado, ya que los elementos físicos de soporte de que se componía habían demostrado ser insuficientes, en la práctica, para neutralizar y mitigar los constantes riesgos de amenazas, abusos y agresiones sexuales que ha enfrentado junto con su núcleo familiar, algunos de los cuales han llegado a consumarse de manera inexorable.

A tal reivindicación se opuso la entidad accionada dando por sentado que la protegida gozaba de medidas de prevención y protección plenamente coherentes con las evaluaciones técnicas que establecían que su nivel de riesgo era extraordinario, por lo que no podía ésta, *motu proprio*, arrogarse la posibilidad de fijarlas de acuerdo a su conveniencia.

Por su parte, el juez de tutela, en primera y única instancia, acogió en su integridad la postura disidente y negó el reclamo constitucional aduciendo, por un lado, que las medidas dispensadas a la actora aún permanecían vigentes en cuanto la última comunicación sobre la validación de su nivel de riesgo como extraordinario continuaba en firme, y por otro, que no estaba dentro de su órbita competencial asumir atribuciones propias de autoridades públicas especializadas, como ocurría con la Unidad Administrativa Especial trabada en el litigio, cuya misión era articular, coordinar y ejecutar medidas de protección y apoyo a la prevención de personas, colectivos, grupos y comunidades que por

su cargo o ejercicio de funciones se encontraban en situación de riesgo extraordinario o extremo.

2.3. Frente al segundo de los casos por resolver, conviene subrayar que el señor *Franz* es un activista comunitario que, a título individual y como representante de organizaciones sociales, ha promovido la defensa y reconocimiento de los derechos humanos de campesinos, población desplazada y víctimas del conflicto armado interno por espacio de casi 30 años. Como consecuencia de esa labor tuvo que renunciar al entorno en el que vivía, establecerse obligadamente en otra ciudad y separarse de su familia, al ser aquella blanco de ataques, hostigamientos y hasta actos de violencia sexual por parte de actores armados que intentaban interferir en sus actividades.

Y a pesar de que en numerosas ocasiones clamó por medidas de seguridad a distintas autoridades del Estado, entre las que se encuentran, por ejemplo, la Policía Nacional y la propia Fiscalía General de la Nación, fue la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior la que resolvió activar la presunción constitucional de riesgo por su situación de desplazamiento, alentándose la adopción de una serie de medidas preliminares transitorias de protección que jamás se adjudicaron al haberse ponderado su nivel de riesgo como de tipo ordinario⁴².

De hecho, recién creada la Unidad Nacional de Protección como la entidad comisionada para asumir las funciones que desarrollaban el Ministerio del Interior y el Departamento Administrativo de Seguridad -DAS- en la materia, se empleó nuevamente la figura de la citada presunción constitucional por su condición de líder de grupos tradicionalmente discriminados que, a la postre, terminó enervándose, en cuanto del análisis de seguridad efectuado a sus documentos personales por el Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información -CTRAI- y el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas -CERREM-, se coligió que la probabilidad objetiva de experimentar un daño era la que usualmente se le atribuía a todas las personas.

De modo que por no haber sido reconocido como destinatario de ningún tipo de esquema de seguridad, aun cuando en la actualidad sigue desempeñándose activamente como miembro representante de mesas de víctimas y organizaciones sociales y comunitarias que propugnan por los derechos de población desplazada, el actor presentó acción de tutela en el interés de que la Unidad Nacional de Protección lo incluyera en alguno de sus programas preventivos y/o protectivos a fin de trabajar en la defensa y promoción de los derechos humanos libre de amenazas e intimidaciones.

⁴² El estudio de nivel de riesgo estuvo a cargo del Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos -CRER-, conforme a lo previsto en el Decreto 1740 de 2010 “*por el cual se reglamenta el artículo 81 de la Ley 418 de 1997, modificada y prorrogada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y se dictan otras disposiciones*”. Este decreto fue derogado por el artículo 53 del Decreto 4912 de 2011.

Inmediatamente, el organismo de seguridad demandado se mostró en desacuerdo con esa petitoria, amparándose en la premisa según la cual todos los factores de riesgo relacionados por el actor fueron apreciados como de nivel ordinario; el que, de suyo, no comporta la obligación de adoptar medidas de protección.

De este punto de vista se valieron, por igual, los jueces de primera y segunda instancia en el trámite de tutela, quienes además coincidieron en que la declaratoria de improcedencia del instrumento de amparo constitucional obedecía, no ya solamente a la realización y comunicación al solicitante de las evaluaciones de riesgo, sino a la existencia de un sistema de control judicial ordinario que admitía el cuestionamiento de actos de esa naturaleza.

2.4. Ahora bien, una vez repasadas y detalladas las características objetivas y particularidades relevantes de los asuntos que ocupan la atención de la Sala de Revisión, al tiempo que los riesgos e impactos diferenciados que han asumido cada uno de los accionantes en su condición de defensores de derechos humanos, habrán de esquematizarse, en lo que sigue, los tópicos y lineamientos orientadores alrededor de los cuales girará la formulación del problema jurídico por resolver y que se proyectarán, transversalmente, sobre las consideraciones finales de la presente providencia⁴³:

(i) La actividad de promoción, respeto y protección de los derechos humanos y libertades fundamentales llevada a cabo por *Wangari* y *Franz* a favor de grupos de población tradicionalmente discriminados en contextos sociales y culturales altamente conflictivos que los exponen a un mayor grado de riesgo y les impide desarrollar sus actividades de participación política, social, pública o humanitaria en condiciones de seguridad.

(ii) La condición de desplazados de los actores que se vieron forzados a migrar dentro del territorio nacional y a abandonar sus localidades de residencia, junto con sus núcleos familiares, al ser sujetos pasivos de amenazas e intimidaciones que transgredieron su integridad física, su seguridad y libertad personales.

(iii) El escenario de indefensión y desprotección estatal en el que se encuentran los accionantes a raíz del proceder de la Unidad Nacional de Protección: bien sea porque a pesar de haber calificado el nivel de riesgo de la señora *Wangari* como extraordinario, las medidas de protección conferidas no han sido idóneas ni suficientes para contener las distintas

⁴³ La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido clara y enfática en declarar que el juez de tutela está encargado de impulsar oficiosamente el proceso y, para ello, deberá averiguar no solo todos los hechos determinantes sino los derechos que pueden resultar afectados en cada caso. Por esa razón, en principio, le corresponde al juez corregir los errores del actor al formular la petición o exponer los fundamentos de derecho. Esa facultad permite ir más allá de los alegatos de las partes para identificar realmente cuáles son los derechos amenazados o vulnerados y pronunciarse sobre aspectos que no hayan sido expuestos como fundamento de la solicitud, pero que exigen una decisión por vulnerar o impedir la efectividad de los derechos fundamentales que el actor pretende proteger. Sobre las facultades oficiosas del juez de tutela, consultar, entre otras, el Auto 227 de 2006 y las Sentencias T-886 de 2000, T-622 de 2002, T-060 de 2006 y T-108 de 2008.

situaciones de riesgo diferenciadas y atenuar los daños ocasionados; o bien porque en los procesos de análisis de los factores de riesgo del señor *Franz* ha concluido de manera reiterada que su nivel es exclusivamente ordinario.

(iv) La inaplicación de una perspectiva de género que imposibilita la correcta ejecución de los protocolos y programas de seguridad implementados por el Estado para la protección integral de las mujeres, y de los grupos y comunidades de las que éstas hagan parte, que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo en razón de sus actividades o funciones políticas.

(v) La invisibilización de los actos de violencia sexual asociados al conflicto armado interno que fueron relatados en cada uno de los casos concretos y en el que figuran como víctimas mujeres en condiciones de vulnerabilidad acentuada.

(vi) La falta de incorporación material de un enfoque diferencial que observe y atienda las especificidades por edad, etnia, género, discapacidad, orientación sexual, cultura y procedencia urbana o rural, tratándose de la elaboración de la evaluación de riesgo, así como de la adopción y recomendación de medidas de seguridad por parte de la Unidad Nacional de Protección.

(vii) La falta de diligencia en la asignación de medidas preventivas de protección por parte de la Policía Nacional y la falta de garantías en el acceso a la administración de justicia que desemboca en serias barreras y limitaciones para la investigación y sanción de la violencia y las amenazas cometidas contra los defensores de derechos humanos por parte de la Fiscalía General de la Nación.

(viii) Otros ingredientes subjetivos que refuerzan la especial protección constitucional que les asiste a los actores en razón de sus labores como defensores de derechos humanos: en el caso de *Wangari* se trata de una mujer afrodescendiente, madre cabeza de familia y víctima directa de actos de violencia sexual; mientras que *Franz* es un líder comunitario que como consecuencia de su oficio tuvo que separarse de su familia al ser ésta objeto de los punibles de secuestro, desaparición forzada y acceso carnal abusivo en persona protegida menor de catorce años, encaminados a generarle zozobra y temor.

2.5. Identificados los criterios de enfoque diferencial en los que se inscriben los rasgos distintivos y grados de vulnerabilidad de los actores en su condición de defensores de derechos humanos, la Sala de Revisión deberá centrar su estudio en determinar si, efectivamente, la Unidad Nacional de Protección quebrantó sus derechos fundamentales a la vida, a la integridad física, a la libertad y a la seguridad personal:

(i) en primer lugar, al conferir en abstracto una serie de medidas de seguridad y rehusarse eventualmente a ajustarlas, modificarlas o reforzarlas para responder con mayor efectividad, suficiencia y especialidad ante situaciones que envuelven riesgos particulares de género que han sido debidamente denunciadas en el curso del programa de prevención y protección a su cargo.

(ii) en segundo término, al abstenerse de implementar un esquema protectorio en un contexto objetivo de riesgo catalogado genéricamente desde un comienzo como ordinario.

2.6. Para dar respuesta a los escenarios constitucionales específicos recién planteados, se abordarán las líneas jurisprudenciales que esta Corporación ha confeccionado en cuanto tiene que ver con: *i)* el alcance del derecho fundamental a la seguridad personal, *ii)* la actividad de defensa de los derechos humanos y la condición de género como condicionantes de una especial protección constitucional, *iii)* la violencia sexual contra las mujeres en el marco del conflicto armado, *iv)* la escala de riesgos y amenazas que permiten solicitar una protección especial por parte del Estado, y *v)* el procedimiento administrativo para la activación de la presunción constitucional de riesgo y el acceso a medidas de protección en favor de personas, grupos o comunidades que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo en razón de sus actividades públicas, sociales o humanitarias.

2.7. Con todo, previo a contrastar las *sub-reglas* allí previstas con los hechos materiales de los asuntos que se revisan, es necesario definir la procedencia de la acción de amparo constitucional en este tipo de casos, ya que las aproximaciones argumentativas ínsitas en las decisiones judiciales censuradas gravitaron en torno al carácter supletivo de dicho mecanismo para lograr, por su conducto, establecer las medidas que deben decretarse para la protección de la vida, la integridad física y la seguridad personal.

3. Del ejercicio de la acción de tutela como mecanismo de protección de los derechos fundamentales -Casos en los que se promueve para procurar la salvaguarda de la seguridad personal de sujetos de especial protección constitucional-

3.1. Reiterado está por la jurisprudencia constitucional que la acción de tutela fue concebida como un instrumento de defensa judicial para la efectiva protección de los derechos fundamentales al que la propia Carta Política de 1991 asignó un carácter residual y subsidiario. Nota peculiar en virtud de la cual no puede admitírsele como un mecanismo alternativo, adicional o complementario de los previstos en la ley para garantizar los derechos de las personas, pues con ella no se pretende sustituir los procesos ordinarios

o especiales y mucho menos aún, desconocer las acciones y recursos judiciales inherentes a los mismos para controvertir las decisiones que se profieran⁴⁴.

3.2. Y es que esa condición supletiva, expresamente atribuida por el artículo 86 Superior, ha insistido la Corte, más allá de reconocer la naturaleza preferente de los diversos mecanismos judiciales establecidos por la ley⁴⁵, convirtiéndose en la regla general de resolución de los conflictos jurídicos relacionados con derechos fundamentales, lleva a comprender que el ejercicio de la acción de tutela sólo es procedente de manera excepcional, cuando no existan otros medios de protección a los que se pueda acudir, o aun existiendo éstos, se compruebe su ineficacia en relación con el caso concreto o se promueva para precaver la ocurrencia de un perjuicio irremediable⁴⁶.

3.3. Conforme las precisiones conceptuales que anteceden, bien puede llegar a sostenerse, *prima facie*, tratándose de controversias vinculadas con solicitudes de protección, valoraciones del nivel de riesgo, adopción de medidas de prevención o reevaluación de esquemas protectivos, que esta Corporación habría de ser consistente en apuntalar la tesis de improcedencia de la acción de tutela cuando se la emplee para solventar cuestiones de esa índole, sobre la base elemental de que el ordenamiento jurídico ha delineado un sistema de control judicial mediante acciones y recursos que admiten la impugnación de los actos administrativos por medio de los cuales las autoridades públicas encargadas de ejecutar la prestación del servicio de protección articulan, coordinan, otorgan y definen programas y medidas de seguridad.

Para dar un ejemplo, basta fijarse en los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho y reparación directa previstos en los artículos 138 y 140 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo⁴⁷, pues mientras el primero habilita a quien se crea lesionado en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica -*vida, integridad física o seguridad personal*- a impetrar la declaratoria de nulidad del acto administrativo particular y concreto que decidió sobre la viabilidad de su inclusión en un determinado programa de protección o acerca de la implementación de un esquema específico de seguridad, y a que se reestablezca su derecho; el segundo, por su parte, faculta para demandar directamente la reparación de un daño antijurídico que sea producido por la omisión de los

⁴⁴ Consultar, entre otras, las Sentencias SU-037 de 2009, T-212 de 2009, T-136 de 2010, T-778 de 2010, T-880 de 2013, T-114 de 2014 y T-822 de 2014.

⁴⁵ La Carta Política le impone a las autoridades de la República la obligación de proteger a todas las personas en sus derechos y libertades -C.P. art. 2º-, por lo que debe entenderse que los diversos mecanismos judiciales de defensa previstos en la ley, han sido estatuidos como instrumentos de carácter preferente a los que deben acudir las personas en procura de la efectiva garantía de protección de sus derechos. De ahí que se justifique el carácter subsidiario de la acción de tutela. Consultar, entre otras, las Sentencias T-106 de 1993, SU-544 de 2001, T-983 de 2001, T-514 de 2003, T-1017 de 2006 y T-715 de 2009.

⁴⁶ Esta aproximación encuentra pleno respaldo en el artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, el cual, al referirse a las causales de improcedencia de la acción de tutela, puntualiza claramente que la existencia de otros medios de defensa judicial tendrá que ser apreciada en concreto, atendiendo al grado de eficiencia y efectividad del mecanismo judicial para encarar las específicas circunstancias en que se encuentre el solicitante al momento de invocar la protección del derecho presuntamente conculcado. Disposición normativa declarada exequible por medio de la Sentencia C-018 de 1993.

⁴⁷ Ley 1437 de 2011.

agentes del Estado en el cumplimiento de su deber de protección de personas que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo, ya sea como resultado directo de sus actividades o funciones políticas o en razón del ejercicio de su cargo⁴⁸.

De esta suerte, las aludidas acciones contenciosas harían parte del elenco de dispositivos legales idóneos al que todas las personas deben acudir, preferentemente, para garantizar la protección de sus derechos constitucionales, incluyendo los de raigambre fundamental, cuando quiera que sean amenazados o vulnerados por las autoridades públicas encargadas de ejecutar la prestación del servicio de protección, pues son cauces a través de los cuales puede debatirse más ampliamente la legalidad de sus procedimientos, el potencial enervamiento de los efectos nocivos que producen y, en últimas, si dan lugar a una eventual declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado.

3.4. Sin embargo, es de mérito advertir que tal elucidación no está planteada en términos absolutos, pues en la misma jurisprudencia constitucional se ha atemperado el criterio de improcedencia atrás descrito en los casos en que ha logrado comprobarse que (i) los medios ordinarios de defensa judicial no son aptos ni eficaces para ofrecer una protección adecuada e inmediata a las apremiantes situaciones de riesgo denunciadas ni a los derechos usualmente involucrados y (ii) cuando, como consecuencia de las determinaciones adoptadas por los organismos estatales obligados a brindar medidas de protección, se configura un perjuicio grave e irreparable. Escenarios en los que, sin duda, es plausible el ejercicio de la acción de tutela para prevenir la materialización u ocurrencia de un daño o para mitigar las consecuencias de su consumación.

3.5. Este derrotero es fácilmente evidenciado en múltiples fórmulas de decisión incorporadas a causas similares que han servido para ir perfilando, de mejor manera, los contornos de la seguridad personal como prerrogativa fundamental con un alto grado de importancia, los deberes constitucionales de protección del Estado frente a los derechos humanos de toda la población, en particular de los sujetos y grupos poblacionales en especial estado de indefensión, y los niveles de riesgo que abren paso a exigir específicas acciones fácticas por parte de las autoridades públicas.

3.5.1. Una primera aproximación válida a partir de la cual puede ilustrarse lo anterior se encuentra en la Sentencia T-719 de 2003⁴⁹, donde la Sala Tercera de Revisión examinó el caso de una mujer madre cabeza de familia y desplazada por la violencia en condiciones de extrema pobreza cuyo compañero permanente, que tenía la calidad de reinsertado a la vida civil después de haber pertenecido a la guerrilla, fue objeto de un atentado mortal.

⁴⁸ En la jurisprudencia del Consejo de Estado puede apreciarse claramente la procedencia del medio de control de reparación directa cuando quiera que se omite el cumplimiento del deber de protección estatal. Consultar, entre otras, las Sentencias de la Sección Tercera -Subsección B-, del 29 de mayo y 9 de octubre de 2014, Consejero Ponente: Ramiro de Jesús Pazos Guerrero.

⁴⁹ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

De entrada, la referida Sala sostuvo que dada la confluencia de factores de riesgo y vulnerabilidad en cabeza de la peticionaria, el principal problema que enfrentaba era el de su seguridad personal y familiar, por lo que tendría que acometer el estudio del citado derecho en cuanto a su fundamento, contenido y titulares, además de la forma en que las autoridades públicas implicadas asumieron sus obligaciones constitucionales frente a ella, considerando su estatus en tanto sujeto de especial protección constitucional producto de las circunstancias personales ya anotadas.

En ese fallo, para superar el test de procedibilidad de la acción de tutela, se puso de manifiesto que el análisis del presupuesto de subsidiariedad debía flexibilizarse *-o tornarse menos estricto-* en atención a la naturaleza de las personas que solicitaban el amparo de sus derechos fundamentales, es decir, en los casos en los que estén de por medio los derechos de cualquiera de los sujetos de especial protección constitucional, tales como niños, mujeres cabeza de familia, adultos mayores, miembros de minorías o personas en condiciones de orfandad. Esto último, con el fin de materializar, en el terreno del mecanismo de amparo constitucional, la particular atención y protección prodigada por el Constituyente a estas personas, merced a sus condiciones de vulnerabilidad, debilidad o marginalidad.

Siendo así las cosas, resultaba claro que, por la situación de seguridad de la actora y su doble condición de sujeto de especial protección constitucional, al ser madre cabeza de familia y encontrarse en circunstancias de pobreza extrema y debilidad manifiesta, las autoridades estaban obligadas a intervenir cuanto antes para brindarle las medidas a que hubiere lugar para proteger su vida y la de su hijo, expuestas potencialmente a un riesgo para su seguridad personal, cuya posible ocurrencia se deducía del mero hecho de haber sido compañera de un ciudadano reinsertado que fue asesinado, al parecer, por su reincorporación a la vida civil. En esa medida, se declaró procedente el mecanismo de amparo constitucional como mecanismo transitorio para prevenir un perjuicio irremediable, habida cuenta de las circunstancias de probable riesgo y notoria vulnerabilidad verificadas.

3.5.2. Ya más recientemente, vale la pena traer a colación la Sentencia T-059 de 2012⁵⁰, por obra de la cual la Sala Octava de Revisión conoció de una acción de tutela promovida por dos líderes de grupos de población desplazada afrodescendiente que alegaban como vulnerados sus derechos fundamentales a la vida, a la integridad física y a la seguridad personal por parte del Ministerio del Interior y de Justicia, al haber sido desvinculados de los programas especiales de protección de los que eran beneficiarios anteriormente por arrojar un nivel de riesgo ordinario en los respectivos estudios de seguridad.

Visto que en dicha oportunidad los gestores del amparo pretendían el restablecimiento de los esquemas y elementos de protección para hacerle frente

⁵⁰ M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

a las constantes amenazas, persecuciones y hostigamientos de que eran víctimas a raíz de su trabajo social y político, la mencionada Sala procedió de inmediato a analizar la idoneidad del mecanismo constitucional utilizado para proteger a personas que, por razón de sus actividades, se encontraban expuestas a sufrir riesgos excepcionales contra su vida o integridad y, por ende, precisaban de medidas urgentes de prevención y protección.

Al efecto, recordó desde un principio que la jurisprudencia de la Corporación siempre ha sido enfática en precisar que los riesgos a los que deben estar sometidas las personas para que puedan exigir una actuación positiva del Estado deben ser extraordinarios o extremos, esto es, que comporten unas probabilidades serias de ocurrencia de daños que las personas no están jurídicamente obligadas a soportar y que sobrepasan las contingencias implícitas propias de pertenecer a una determinada sociedad. En esos eventos, se puntualizó, serán aplicables en forma inmediata los derechos fundamentales a la vida y a la integridad física como títulos jurídicos para exigir la intervención estatal, comprendiéndose ésta última, desde luego, a modo de obligación de resultado en el campo de la responsabilidad administrativa. Regla que, por lo demás, ha servido como pauta de interpretación frente a la admisibilidad de los casos en que se ha gestionado la protección de la seguridad personal de miembros de partidos políticos⁵¹, testigos de delitos⁵², defensores de derechos humanos⁵³, beneficiarios de medidas cautelares proferidas por organismos internacionales⁵⁴ y reinsertados de grupos armados al margen de la ley⁵⁵, entre otros sujetos especialmente vulnerables por la situación de conflicto armado interno que se vive en el país.

De esa manera, llegó a concluir que, aun cuando de las autoridades públicas pueda predicarse cierto grado de discrecionalidad en la adopción de medidas de protección, *“deberán hacer cuanto esté a su alcance, con especial diligencia, para proveer la seguridad requerida por estos sujetos de especial protección, como manifestación de sus deberes constitucionales más básicos”*.

3.5.3. Con posterioridad, la Sala Cuarta de Revisión, en la Sentencia T-078 de 2013⁵⁶, avocó el conocimiento de una demanda de tutela formulada por un líder indígena contra la Unidad Nacional de Protección por disponer el levantamiento de las medidas de seguridad que sobre él recaían, bajo la consideración de que el estudio de seguridad efectuado ponderó que el nivel de riesgo al que estaba expuesto era de naturaleza ordinaria.

Para dirimir la cuestión así debatida, la Sala en cita comenzó por reafirmar las reglas que de manera pacífica ha consolidado la Corte en su jurisprudencia, referentes al principio de subsidiariedad de la acción de tutela. Y aunque en un

⁵¹ Consultar, entre otras, la Sentencia T-439 de 1992.

⁵² Consultar, entre otras, la Sentencia T-532 de 1995.

⁵³ Consultar, entre otras, la Sentencia T-590 de 1998.

⁵⁴ Consultar, entre otras, las Sentencias T-558 de 2003 y T-786 de 2003.

⁵⁵ Consultar, entre otras, la Sentencia T-719 de 2003.

⁵⁶ M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

primer momento arguyó que el actor bien podría refutar la decisión de la entidad accionada ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, teniendo en cuenta el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, también reconoció que la circunstancia de que éste ostentara la condición de sujeto de especial protección constitucional, por ser indígena, líder comunitario y dirigente de una asociación de autoridades tradicionales indígenas, se erigía en razón suficiente para estimar que el mecanismo judicial ordinario propuesto no era idóneo ni efectivo, en cuanto no solamente estaban comprometidos sus derechos fundamentales, sino los de la parcialidad en la que hacía las veces de autoridad tradicional.

Ello, entonces, le imponía al juez constitucional la tarea de entrar a determinar si se debía o no conferir continuidad al esquema de seguridad inicialmente asignado, asumiéndose la acción de tutela como el mecanismo adecuado y definitivo de protección de los derechos a la vida y a la seguridad personal amenazados.

3.5.4. Tal criterio fue prácticamente reproducido por la misma Sala de Revisión en la Sentencia T-190 de 2014⁵⁷, a propósito de la presentación de un nuevo recurso de amparo constitucional contra la Unidad Nacional de Protección, esta vez por negarse a prorrogar las medidas de seguridad que le habían sido otorgadas a un defensor de derechos humanos con motivo de las amenazas a que estaba siendo sometido por cuenta del desarrollo de su gestión como miembro y coordinador de la mesa de participación de víctimas de Barranquilla.

Después de reflexionar acerca de que la vida es un valor primordial en el ordenamiento constitucional colombiano cuya protección y preservación le corresponde al Estado en tanto constituye presupuesto indispensable para el ejercicio de los demás derechos, la aludida Sala admitió que era perfectamente viable que las personas acudieran al juez de tutela en procura de garantizar la justiciabilidad de su derecho a la seguridad personal y así se adoptaran todas las medidas a que hubiere lugar para prevenir la materialización de cierta tipología de riesgos extraordinarios o extremos que no están en condiciones de soportar⁵⁸.

3.5.5. En análoga línea de interpretación, la Sala Primera de Revisión, por virtud de la Sentencia T-657 de 2014⁵⁹, retomó el breve itinerario jurisprudencial hasta ahora trazado con ocasión de un pleito en el que también

⁵⁷ M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

⁵⁸ Sobre el tema, la Sala Cuarta de Revisión también profirió la Sentencia T-460 de 2014. En este pronunciamiento, se reiteró que el derecho a la seguridad personal es susceptible de protección a través de la acción de tutela cuando el riesgo al que se enfrenta una determinada persona resulta ser calificado. En otras palabras, *“no todo riesgo al que se somete una persona genera la vulneración de la seguridad personal y, por ende, no todo riesgo legitima al afectado para solicitar del Estado medidas especiales de protección. El riesgo que enfrenta un ciudadano puede ser calificado en una escala como: mínimo, ordinario, extraordinario, extremo o consumado y solo son susceptibles de garantía especial por parte del Estado quienes afronten peligros frente a su vida y su integridad excepcionales o extremos”*.

⁵⁹ M.P. María Victoria Calle Correa.

se reclamaba a la Unidad Nacional de Protección por haber quebrantado el derecho a la seguridad personal de un defensor de derechos humanos de víctimas del conflicto armado interno a quien le fue ofrecido un esquema protectivo precario que no se correspondía con el nivel de riesgo extraordinario que le fue adjudicado.

Así pues, el trámite de revisión tuvo como punto de partida el reconocimiento de la seguridad personal como derecho fundamental que supone, entre otras garantías, que todas las personas reciban protección de las autoridades públicas en aquellos eventos en que estén expuestas a un riesgo que atenta contra sus bienes fundamentales y que no estén en capacidad de resistir o tolerar.

Con apoyo en ese entendimiento, la Sala estableció que por la labor realizada, las personas líderes o representantes de víctimas de desplazamiento forzado, que trabajen en la promoción de sus derechos, intereses y garantías fundamentales, o los asistan en procesos de restitución de tierras, se encuentran en un nivel de riesgo extraordinario que los faculta para exigir de las autoridades públicas la adopción de medidas de protección idóneas para neutralizar o contrarrestar los hechos constitutivos de amenazas u hostigamientos. Incluso, si a pesar de la implementación de tales medidas el riesgo tiende a mantenerse o se incrementa, el beneficiario tiene derecho a solicitar que aquellas sean revaluadas y, en cualquier caso, a conocer las razones de fondo por las cuales se accede o no a la modificación o reajuste.

3.5.6. Finalmente, en la Sentencia T-924 de 2014⁶⁰, la Sala Sexta de Revisión se pronunció respecto de una acción de tutela promovida por un líder indígena contra la Unidad Nacional de Protección por no acceder a reforzar las medidas de seguridad que le fueron impuestas, pese a que no cumplían con los parámetros protectivos básicos que demandaba su situación para salvaguardar eficazmente sus derechos a la vida y a la integridad personal.

En ese fallo, la Sala recalcó el deber que tiene el Estado de proteger la vida y la seguridad personal de quienes por sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, se exponen a un nivel de riesgo o amenaza mayor. Ese sería el caso de los defensores de derechos humanos, altos funcionarios, periodistas, líderes sindicales, docentes en zonas de conflicto, minorías políticas o sociales, reinsertados, desplazados por la violencia, personas privadas de la libertad, soldados que prestan servicio militar obligatorio, niños y niñas y sujetos de un especial grado de protección por su notoria situación de indefensión.

Tan es así, se explicó en la providencia, que gozan de una *presunción de riesgo* que debe ser inmediatamente activada por la autoridad pública competente para adoptar medidas y elementos de protección eficaces, oportunos e idóneos y tanto fáctica como temporalmente adecuados para amparar la vida, la

⁶⁰ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

integridad y la seguridad personal, los cuales solo pueden desvirtuarse luego de haberse adelantado las correspondientes valoraciones técnicas de seguridad.

De ahí que no obstante parecer la decisión de la entidad demandada susceptible de controversia ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, concretamente a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la circunstancia de que el tutelante ostente la condición de sujeto de especial protección constitucional por ser indígena, representante de una asociación indígena y ser calificado su nivel de riesgo como extraordinario, es indicativa de que el mecanismo judicial no sería idóneo ni efectivo para proteger los derechos fundamentales a la vida y a la seguridad personal, los cuales, además, tienen la potencialidad de proyectarse sobre el resguardo al que pertenece. En ese sentido, la acción de tutela emerge como el mecanismo idóneo y definitivo para estudiar la transgresión argüida.

3.6. Son suficientes los anteriores paradigmas argumentales para proceder a declarar, entonces, que si bien en principio las acciones de tutela promovidas por *Wangari y Franz*, a fuerza de la aplicación del presupuesto de subsidiariedad, resultarían improcedentes, acudir al mecanismo ordinario de defensa judicial, cual es, en estos casos, un proceso contencioso administrativo de nulidad y restablecimiento del derecho en donde se discuta la legalidad y el virtual enervamiento de los efectos que producen las resoluciones proferidas por la Unidad Nacional de Protección, puede resultar excesivo y desproporcionado. Esto último, no solamente a causa del prolongado término de duración que la jurisdicción respectiva suele emplear para zanjar una controversia similar a la que enfrentan los actores, sino en función del grado de efectividad que el procedimiento propiamente dicho trae consigo para contrarrestar la particular complejidad de las circunstancias que los rodean, tomando en cuenta que se trata de defensores de derechos humanos, víctimas de desplazamiento forzado, amenazas, hostigamientos y actos de violencia sexual en el marco del conflicto armado interno, susceptibles de especial protección constitucional, que claramente se hallan en contextos de vulnerabilidad acentuada y debilidad manifiesta.

De ahí que ni siquiera la medida cautelar de suspensión provisional, que acompaña generalmente la nulidad de un acto administrativo se considere apta como herramienta procesal idónea para precaver cualquier potencial menoscabo que pueda llegar a producirse, incluso porque yendo más allá del debate entre las partes sobre la inclusión en un programa de protección o la necesidad de un reajuste con enfoque diferencial de las medidas de seguridad conferidas, se encuentra de por medio el goce efectivo de derechos fundamentales con un alto grado de importancia, como son la vida, la integridad física y la seguridad personal.

No sobra, en todo caso, agregar una última precisión frente a las resoluciones expedidas por la Unidad Nacional de Protección que aquí se censuran, pues llama la atención de esta Sala que en aquellas se sirve indicar que contra ellas

no procede recurso alguno por tratarse de actos de trámite que simplemente comunican los efectos de los actos de la administración, lo cual, a no dudarlo, tornaría nugatorio todo intento de impugnación o debate por la vía contenciosa administrativa al no ser susceptibles de control jurisdiccional, aun cuando lo cierto es que se trata de actos administrativos de carácter particular y concreto con efectos jurídicos propios en el marco del programa de prevención y protección del cual hacen parte integrante.

3.7. De acuerdo con cuanto se ha consignado, puede concluirse que las acciones de amparo constitucional son procedentes como mecanismos definitivos de protección en los casos concretos, razón por la que resta profundizar en los temas contemplados en el acápite del problema jurídico para orientar estas consideraciones hacia la respuesta que finalmente debe darse a las controversias suscitadas.

4. El alcance constitucional del derecho a la seguridad personal⁶¹

4.1. La Corte Constitucional se ha ocupado en distintas oportunidades del tema de la seguridad personal desde la perspectiva de derecho fundamental. En sus pronunciamientos, esta Corporación ha precisado su alcance a partir de lo establecido en la Constitución Política y en diversos instrumentos internacionales que hacen parte de la legislación interna⁶². Pero, adicionalmente, ha avanzado en la ampliación de su ámbito de protección en sede de constitucionalidad concreta, a propósito de la revisión de acciones de tutela en las que se reclama la adopción de medidas de seguridad para contener cualquier agresión dirigida en contra de la vida y la seguridad personal⁶³.

4.2. Téngase en cuenta que para efectos de reiterar el entendimiento que la Corte le ha dado a esta garantía, la Sala hará alusión, principalmente, a las sentencias T-719 de 2003⁶⁴ y T-339 de 2010⁶⁵, por considerar que son las que han precisado con mayor detalle el alcance constitucional del mismo como derecho innominado y autónomo que es.

4.3. Pues bien, para empezar, conviene destacar que la seguridad personal goza, en criterio de la Corte Constitucional, de una triple connotación jurídica en razón a que en sí mismo representa un valor constitucional, un derecho colectivo y un derecho fundamental.

⁶¹ El derecho a la seguridad personal se encuentra reconocido expresamente en el artículo 7 de la Convención Americana de Derechos Humanos y en el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas, que hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto.

⁶² Cfr. Sentencias T-728 de 2010, T-339 de 2010, T-134 de 2010, T-1037 de 2008, T-1254 de 2008, T-1101 de 2008, T-496 de 2008, T-1037 de 2006, T-686 de 2005, T-683 de 2005, T-634 de 2005, T-524 de 2005 y T-719 de 2003.

⁶³ En concepto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, “*el derecho a la seguridad personal, aun íntimamente ligado a la libertad personal, tiene un contenido específico relacionado con la creación de un ambiente propicio y adecuado para la convivencia pacífica de las personas*”. A este respecto, consultar, entre otras, la Sentencia del Caso Yvon Neptune Vs. Haití. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de mayo de 2008.

⁶⁴ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁶⁵ M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

El carácter de valor constitucional se colige del preámbulo de la Constitución, al indicar que fue voluntad del pueblo soberano asegurar la vida, la convivencia y la paz, y del artículo 2º, según el cual las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades. De esta manera, la Corte ha estimado que la seguridad se constituye en uno de los puntos cardinales del orden público, en tanto garantiza “... las condiciones necesarias para el ejercicio de todos los derechos y libertades fundamentales por parte de las personas que habitan el territorio nacional”⁶⁶.

Del mismo modo, se ha precisado que la seguridad es un derecho colectivo, “es decir, un derecho que asiste en forma general a todos los miembros de la sociedad, quienes se pueden ver afectados por circunstancias que pongan en riesgo bienes jurídicos colectivos tan importantes para el conglomerado social, como el patrimonio público, el espacio público, la seguridad y salubridad públicas, la moral administrativa, el medio ambiente o la libre competencia económica (Art. 88, C.P.)”⁶⁷.

Finalmente, la Corte también ha considerado a la seguridad como un derecho individual, en la medida en que es “aquél que faculta a las personas para recibir protección adecuada por parte de las autoridades, cuando quiera que estén expuestas a [amenazas] que no tienen el deber jurídico de tolerar, por rebasar éstas los niveles soportables de peligro implícitos en la vida en sociedad; en esa medida el derecho a la seguridad constituye una manifestación del principio de igualdad ante las cargas públicas, materializa las finalidades más básicas asignadas a las autoridades del Constituyente, garantiza la protección de los derechos fundamentales de los más vulnerables, discriminados y perseguidos, y manifiesta la primacía del principio de equidad.”⁶⁸

4.4. Así mismo, en la jurisprudencia constitucional se ha reconocido que el derecho a la seguridad personal, no se circunscribe, exclusivamente, a los casos en los que esté comprometida la libertad individual⁶⁹, sino que comprende todas aquellas garantías que en un momento dado puedan verse afectadas y que requieran protección por parte del Estado, concretamente la vida y la integridad personal⁷⁰, como derechos básicos para la existencia misma de las personas⁷¹.

⁶⁶ Sentencia T-719 de 2003.

⁶⁷ *Ibíd.*

⁶⁸ *Ibíd.*

⁶⁹ Protección de las personas que se encuentren privadas de la libertad.

⁷⁰ Artículos 11 y 12 de la Constitución Política.

⁷¹ Así por ejemplo, la Corte, en la Sentencia T-719 de 2003, señaló que el Constituyente expresamente proscribió la sujeción de las personas a ciertos riesgos que consideró inaceptables: el riesgo a ser sometidas a tortura, desaparición forzada, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (art. 12 C.P), el riesgo de ser sometidas a esclavitud, servidumbre o trata (art. 17 C.P), el riesgo de ser molestadas por sus convicciones o creencias (art. 18 C.P), el riesgo de ser molestadas directamente en su persona o en su familia (art. 28 C.P), el riesgo de ser objeto de persecución en forma tal que deban buscar asilo (art. 34 C.P), los múltiples riesgos a los que están expuestos los niños, entre ellos los peligros patentes de “toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos” (art. 44, C.P.), los

Conforme con lo anterior, ha llegado a colegirse que “*el énfasis principal de la labor protectora de las autoridades ha sido la provisión efectiva de las condiciones mínimas de seguridad que posibilitan la existencia de los individuos en sociedad, sin estar expuestos a riesgos extraordinarios de recibir daños en su contra*”⁷².

4.5. De esta suerte, la seguridad debe ser entendida como valor constitucional, derecho colectivo y fundamental, precisándose, respecto de esta última faceta, que se constituye en una garantía que debe ser preservada por el Estado, no circunscribiéndose su ámbito de protección exclusivamente a las personas privadas de la libertad, sino también a los demás bienes jurídicos que en un momento determinado requieren la adopción de medidas de protección, a fin de garantizar la efectividad de los derechos fundamentales a la vida y a la integridad física⁷³.

5. La actividad de defensa de derechos humanos y la perspectiva de género como condicionantes de una especial protección constitucional. La particular situación de las defensoras de derechos humanos

5.1. Dentro de las aspiraciones que establece la Constitución de 1991, se pueden destacar el fortalecimiento de la unidad de la Nación, la paz (preámbulo), la prevalencia del interés general (art. 1°), la efectividad de los derechos consagrados en la Constitución, la participación de todos en las decisiones que los afectan y el aseguramiento de la convivencia pacífica (art. 2°), cometidos que además de contar con los móviles institucionales para alcanzar su realización, requieren como fuerza motriz la efectividad de los derechos humanos, los cuales tienen como ejes fundamentales la dignidad humana, la libertad y la igualdad⁷⁴.

Dicha tarea de realización de los derechos humanos, le corresponde como acaba de indicarse, a las diferentes autoridades en el ejercicio de sus funciones, y también a la sociedad en razón al modelo de soberanía popular garantizado por la Carta Política. Es esta la razón, por la que uno de los deberes que recae sobre las personas y los ciudadanos, es defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica, a fin de propender al logro y mantenimiento de la paz.

En el mismo sentido, la Declaración y Programa de Acción de Viena⁷⁵, ha considerado como una cuestión prioritaria para la comunidad internacional,

múltiples riesgos a los que se enfrentan las personas de la tercera edad, especialmente en casos de mala alimentación (art. 46), o los innegables peligros a los que están sometidos quienes desarrollan actividades periodísticas en nuestro país (art. 73).

⁷² *Ibidem*.

⁷³ Otros pronunciamientos sobre seguridad personal pueden encontrarse en las Sentencias T-496 de 2008, T-585A de 2011, T-591 de 2013, T-224 de 2014 y T-460 de 2014.

⁷⁴ PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique, *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*, Tecnos, Madrid, 2010, p. 51.

⁷⁵ Aprobada por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, el 25 de junio de 1993.

la promoción y protección de los derechos humanos, los cuales tienen su origen en la dignidad y el valor de la persona humana, bajo la premisa de *“que ésta es el sujeto central de los derechos humanos y las libertades fundamentales, por lo que debe ser la principal beneficiaria de esos derechos y libertades, y debe participar activamente en su realización.”*

Dentro de este contexto, resulta de especial interés la labor desplegada por los defensores y defensoras de derechos humanos, que ciertamente contribuyen a la vigencia y consolidación del Estado de derecho, además porque *“[s]i el Estado cumpliera a cabalidad su deber de prevenir, investigar y castigar las violaciones a los derechos humanos, no surgiría la necesidad de que los particulares se convirtieran en defensores de aquellos derechos.”*⁷⁶

5.2. Por tal razón, la Corte ha destacado el papel fundamental que juegan las organizaciones defensoras de derechos humanos, *“en la construcción y mantenimiento de los estados democráticos, y particularmente en aquellos Estados en donde la violencia generalizada, el conflicto armado y la aspiración por la convivencia plural resaltan la importancia de la contribución ciudadana a la efectiva eliminación de todas las formas de vulneración de los derechos humanos, a la realización de las libertades fundamentales de los ciudadanos y a la creación de espacios para el diálogo y la construcción del debate democrático, alrededor de respuestas que ofrezcan soluciones a las problemáticas sociales que aquejan al país.”*⁷⁷

Así mismo, ha puesto de presente que se trata de una actividad que implica la asunción de importantes riesgos, más aún si se tiene en cuenta el contexto del conflicto armado que vive el país, que los hace sujetos de especial vulnerabilidad, razón por la cual se incrementa el deber de protección *iusfundamental* que recae sobre el Estado⁷⁸.

Por ello, esta Corte en la Sentencia T-590 de 1998⁷⁹, luego de poner en evidencia la sistemática violación de los derechos fundamentales de ese grupo, *“dado el clima generalizado de intolerancia y violencia del que son objeto por dedicarse a la promoción de las garantías más básicas del ser humano”*⁸⁰, y la falta de respuesta institucional, a pesar de la profunda sensibilidad que sobre el tema ha existido en la comunidad internacional, declaró la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucional debido a la falta de protección de los defensores y defensoras de derechos humanos, y dispuso *“HACER UN LLAMADO A PREVENCIÓN a todas las autoridades de la República para que cese tal situación, y, solicitar al Procurador General de la Nación y al Defensor del Pueblo que dentro de la obligación constitucional de guardar, proteger y promover los derechos humanos se le dé un especial favorecimiento a la protección de la vida de los defensores de los derechos humanos. Y*

⁷⁶ Sentencia T-590 de 1998.

⁷⁷ Sentencia T-1191 de 2004.

⁷⁸ Consultar, entre otras, la Sentencia T-719 de 2003.

⁷⁹ M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁸⁰ Sentencia T-1191 de 2004.

HACER UN LLAMADO a todas las personas que habitan en Colombia para que cumplan con el mandato del artículo 95 de la Constitución que los obliga a defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica.” En aquella oportunidad, la Corte sostuvo:

“En este tema no se puede estar con ambigüedades. La comunidad internacional es particularmente sensible y esa sensibilidad se requiere indispensablemente en Colombia, debiéndose construir un avanzado sistema de protección jurídica y real para los defensores de los derechos humanos. Máxime cuando la actitud de los defensores de los derechos humanos es un componente básico de la vida política de una nación.

(...)

Pero la verdad es que, pese a las circulares presidenciales, el ataque a los defensores de derechos humanos ha continuado (...) y hay conductas omisivas del Estado en cuanto a su protección, máxime cuando se ha puesto en conocimiento de éste el clima de amenazas contra dichos activistas. Esta es una situación abiertamente inconstitucional, a la cual el juez constitucional no puede ser indiferente.”

En el mismo sentido, en la Sentencia T-1191 de 2004⁸¹, se consideró que los especiales riesgos extraordinarios a los que están expuestos los defensores de derechos humanos, les confiere el estatus de sujetos de especial protección constitucional, lo cual *“implica la prohibición de que la Administración adopte decisiones que creen un riesgo extraordinario para las personas en razón de sus circunstancias, con el consecuente amparo a los afectados.”* Por lo tanto, agregó, que *“el Estado está obligado a otorgar y desplegar acciones positivas para asegurar esta protección especial, más aún está obligado a evitar cualquier tipo de actividad que pueda ampliar el grado de exposición a riesgos extraordinarios de estas personas.”*

De esta manera, resaltó la Corte, que además de que existe un compromiso por parte de las autoridades públicas dirigido a promover y garantizar la labor que desarrollan los defensores de derechos humanos, son necesarios los espacios de interlocución entre éstos y el Estado, dentro de un proceso de construcción del debate democrático abierto, *“[e]n atención a la situación de conflicto en el país y al papel que juegan (...) en la formación de la opinión pública y en la promoción y denuncia de las violaciones a los mismos, y dada la incidencia de su labor como componente básico de la vida política de Colombia”*⁸².

5.3. En el ámbito internacional, la *Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los*

⁸¹ M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁸² *Ibíd.*

derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, adoptada por Naciones Unidas⁸³, que si bien no es un instrumento jurídicamente vinculante en el ordenamiento jurídico colombiano, ni en el sistema de fuentes formales del derecho internacional público⁸⁴, se constituye en una pauta de interpretación importante para la labor de protección de los derechos fundamentales que recae sobre el juez constitucional. Dicho documento, en síntesis, consagra a favor de los defensores de derechos humanos, los siguientes derechos: a la protección, a la libertad de reunión, a la libertad de asociación, a acceder a los organismos internacionales y comunicarse con ellos, a la libertad de opinión y expresión, de protesta, a desarrollar y debatir ideas nuevas sobre derechos humanos, a un recurso eficaz, de acceso a la financiación, y de defender los derechos humanos.

Justamente, en uno de los informes preparados por la Relatora Especial de Naciones Unidas, sobre la situación de los defensores de derechos humanos⁸⁵, resaltó que “[a] pesar de que ha transcurrido más de un decenio desde que la Asamblea General aprobó la Declaración, todavía no es un instrumento suficientemente conocido, tanto por los principales responsables de su aplicación -es decir, los gobiernos- como por las personas cuyos derechos protege, los defensores de derechos humanos.”

5.4. Lo anteriormente expuesto, pone en evidencia la complejidad de la labor que desarrollan los defensores de derechos humanos, lo cual supone para los Estados en el marco de su protección, la incorporación de obligaciones positivas y negativas. Las primeras, deben estar encaminadas a que las autoridades competentes actúen con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar todo tipo de violación de sus derechos, mientras que las segundas, aluden a que las actuaciones estatales deben realizarse con la debida diligencia para evitar incurrir en una violación de los derechos humanos.

5.5. Pero aún más difícil es esta actividad, cuando se trata de mujeres defensoras de derechos humanos, pues no puede perderse de vista que la sola condición de mujer, es un factor que agrava la situación de riesgo. A lo anterior, se agrega la circunstancia de que sociológicamente, como consecuencia de la sociedad patriarcal y la situación de violencia que han

⁸³ Aprobada por la Asamblea General en el quincuagésimo tercer período de sesiones, que tuvo lugar el 8 de marzo de 1999. Resolución A/RES/53/144. Sobre el particular, cabe mencionar que si bien la Asamblea General de las Naciones Unidas, en ejercicio de sus funciones, dicta resoluciones con un contenido meramente recomendatorio, a veces por el proceso mismo de elaboración o su gran utilidad en la práctica de los estados adquieren una especial relevancia en el derecho internacional, de tal forma que en algunos casos reciben el nombre de “Declaración” o “Carta”, convirtiéndose con el tiempo en costumbre internacional y adquiriendo por ese derrotero un carácter vinculante.

⁸⁴ Según el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia de La Haya (Art. 38), las fuentes primarias son: (i) los tratados internacionales; (ii) la costumbre internacional; y (iii) los principios del derecho “*reconocidos por las naciones civilizadas*”; mientras que las fuentes secundarias son: (i) la jurisprudencia; (ii) la doctrina; y (iii) la equidad.

⁸⁵ Transmitido por el Secretario General de Naciones Unidas a los miembros de la Asamblea General el 28 de julio de 2011. A/66/203.

predominado en Colombia, han sido objeto de constante discriminación⁸⁶. Es por ello que para la Corte, las defensoras de derechos humanos gozan de una protección reforzada, en razón a su derecho a vivir dignamente, libres de toda forma de discriminación y de violencia⁸⁷, condición que tiene sustento normativo en la cláusula de no discriminación contenida en el preámbulo y los artículos 13, 40 inciso final, 43 y 53 de la Constitución, en la Declaración Universal de Derechos Humanos (arts. 1º, 2º y 7º), en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (preámbulo y arts. 3º y 26), en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (arts. 1º y 24), en la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (arts. 2º y 3º)⁸⁸ y en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (arts. 3º, 4º, 5º y 7º)⁸⁹.

La situación de riesgo inminente a la que permanentemente están expuestas las mujeres defensoras de derechos humanos, fue puesta de presente por la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de derechos humanos, al indicar que *“[l]as defensoras de derechos humanos corren más riesgos de estar sometidas a ciertas formas de violencias, prejuicios, repudio y otro tipo de violaciones que sus contrapartes masculinos. A menudo, ello se debe a que se percibe a las defensoras (...) como desafiantes de las normas tradicionales, percepciones y estereotipos socioculturales aceptados.”* Agregó, que *[e]n todas las regiones del mundo, los defensores, incluidos las defensoras y quienes trabajan en pro de los derechos de la mujer o las cuestiones de género, siguen siendo víctimas de intimidación, amenazas, asesinatos, desapariciones, torturas y malos tratos, detenciones arbitrarias, vigilancia, acoso administrativo y judicial y, de manera más general, de estigmatización por parte de agentes estatales y no estatales”*⁹⁰.

Por su parte, en el primer informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas, la CIDH calificó a las mujeres como uno de grupos de especial indefensión⁹¹. Al respecto, consideró que la violencia contra la mujer constituye la violación de múltiples derechos humanos y resaltó que el derecho a estar exento de violencia en la esfera pública y en la esfera privada, consagrado en el artículo 3º de la Convención de Belém do Pará, incluye la protección de otros derechos básicos, como son la vida, la integridad personal, la libertad, no ser sometida a tortura, igual protección ante la ley y un acceso efectivo a la justicia, estipulados en el artículo 4º del mismo instrumento.

Refirió, que existen dos situaciones que exigen especial atención: la situación que enfrentan las defensoras de los derechos humanos en general por los

⁸⁶ Esta Corte en Sentencia T-496 de 2008, hizo referencia a la protección constitucional y del derecho internacional a la mujer frente a todo tipo de violencia, así como a los riesgos específicos y a las cargas extraordinarias que les impone por su género, la violencia armada a las mujeres en el país. Cfr. C.J. 5 y 6.

⁸⁷ Auto 092 de 2008.

⁸⁸ CEDAW, por sus siglas en inglés.

⁸⁹ Convención de Belém do Pará.

⁹⁰ A/66/203 del 28 de julio de 2011.

⁹¹ OEA/Ser.L/V/II.124, Doc. 5 rev.1, 7 marzo 2006.

riesgos a los que se ven expuestas derivados de su condición femenina y la de aquellas que promueven y protegen específicamente los derechos de la mujer.

Así, puso de presente que en razón del género, las defensoras de derechos humanos son víctimas de intimidación sistemática, persecución, secuestro, tortura y abuso sexual, así como otras formas de discriminación específica y violencia física, psicológica y sexual. También, reconoció la vulnerabilidad del trabajo de las mujeres que defienden específicamente los derechos humanos de las mujeres, pues se trata de una circunstancia que, como ya se dijo, agrava la situación de riesgo, a la vez que las expone a un factor más de discriminación entre las múltiples discriminaciones de las que son víctimas las mujeres.

Igualmente, llamó la atención respecto de aquellos países en los que subsisten situaciones de conflicto armado, en los que los grupos combatientes tienden a imponer el control social sobre las condiciones de vida de las mujeres, dictándoles pautas de comportamiento cotidiano, interviniendo en conflictos familiares y comunitarios, y aplicando castigos que llegan al asesinato, la tortura y los tratos crueles y degradantes, en aquellos eventos en que ellas no se ajusten a los códigos de conducta impuestos por la fuerza. Además, considera el informe que el liderazgo ejercido por las organizaciones femeninas constituye un obstáculo que dificulta el avance de su control social y territorial, por lo que en el ámbito nacional y regional son objeto de hostigamientos y amenazas que afectan seriamente el trabajo comunitario que desarrollan.

Del mismo modo, hizo hincapié en que la situación de las mujeres indígenas y afrodescendientes, incluidas aquellas mujeres que se destacan por liderar las campañas de reivindicación de sus derechos, es particularmente crítica al ser víctimas de múltiples formas de discriminación por causa de su raza, etnia y por el hecho de ser mujeres, situación que se agrava en aquellos países que sufren situaciones de tensión social o de conflicto armado. Así, las mujeres indígenas y afrodescendientes terminan sobrellevando dos tipos de discriminación desde que nacen: una de ellas, por pertenecer a su grupo racial y étnico y, la otra, por su sexo propiamente dicho. Al estar expuestas a estas dos formas de discriminación histórica, son doblemente vulnerables a ser abusadas y victimizadas, además de que habitualmente son víctimas de actos de racismo, ridiculización y estigmatización por parte de las comunidades mayoritarias y, en algunos casos, de autoridades públicas y de miembros de sus propias comunidades.

Ahora bien, en relación con la especial condición de fragilidad en la que se encuentran las defensoras de derechos humanos, en el contexto del conflicto armado interno, esta Corte en el Auto 092 de 2008⁹², proferido dentro del proceso de seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004⁹³, que declaró el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, realizó un

⁹² M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁹³ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

minucioso estudio, en el que llegó a importantes conclusiones, que resulta del caso traer a colación, dada su pertinencia.

En aquella ocasión, adoptó medidas comprehensivas para la protección de los derechos fundamentales de las mujeres desplazadas por el conflicto armado y el desplazamiento forzado, teniendo como presupuesto fáctico de la decisión el impacto desproporcionado. En tal virtud, el análisis y valoración fáctica y jurídica se circunscribió a dos ámbitos principales: (i) el campo de la prevención del impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre las mujeres y (ii) el campo de la atención a las mujeres que son víctimas del desplazamiento forzado y la protección de sus derechos fundamentales.

Dicho de otro modo, el primer supuesto alude a la protección que el Estado debe garantizar *ex ante* a las mujeres como forma de prevención del desplazamiento forzado, mientras que el segundo, hace referencia al amparo que debe recabar el Estado *ex post*. En uno y otro ámbito, la Corte encontró que la situación de las defensoras de derechos humanos es particularmente compleja.

En el primero (prevención del desplazamiento forzado), identificó diez (10) riesgos de género⁹⁴, “*es decir, diez factores de vulnerabilidad específicos a los que están expuestas las mujeres por causa de su condición femenina en el marco de la confrontación armada interna colombiana, que no son compartidos por los hombres, y que explican en su conjunto el impacto desproporcionado del desplazamiento forzoso sobre las mujeres*”, a los que se suman los riesgos derivados de su pertenencia a organizaciones sociales, comunitarias o políticas de mujeres, o de sus labores de liderazgo y promoción de los derechos humanos en las zonas afectadas por el conflicto armado, constituyéndose en causa directa de desplazamiento forzado de las mujeres, así como el riesgo superlativo de que sean víctimas de violencia sexual, “*en tanto forma de retaliación, represión y silenciamiento de sus actividades por parte de los actores armados.*” Sobre el particular, la Corte dijo:

⁹⁴ Estos riesgos son: “(i) el riesgo de violencia sexual, explotación sexual o abuso sexual en el marco del conflicto armado; (ii) el riesgo de explotación o esclavización para ejercer labores domésticas y roles considerados femeninos en una sociedad con rasgos patriarcales, por parte de los actores armados ilegales; (iii) el riesgo de reclutamiento forzado de sus hijos e hijas por los actores armados al margen de la ley, o de otro tipo de amenazas contra ellos, que se hace más grave cuando la mujer es cabeza de familia; (iv) los riesgos derivados del contacto o de las relaciones familiares o personales -voluntarias, accidentales o presuntas- con los integrantes de alguno de los grupos armados ilegales que operan en el país o con miembros de la Fuerza Pública, principalmente por señalamientos o retaliaciones efectuados a posteriori por los bandos ilegales enemigos; (v) los riesgos derivados de su pertenencia a organizaciones sociales, comunitarias o políticas de mujeres, o de sus labores de liderazgo y promoción de los derechos humanos en zonas afectadas por el conflicto armado; (vi) el riesgo de persecución y asesinato por las estrategias de control coercitivo del comportamiento público y privado de las personas que implementan los grupos armados ilegales en extensas áreas del territorio nacional; (vii) el riesgo por el asesinato o desaparición de su proveedor económico o por la desintegración de sus grupos familiares y de sus redes de apoyo material y social; (viii) el riesgo de ser despojadas de sus tierras y su patrimonio con mayor facilidad por los actores armados ilegales dada su posición histórica ante la propiedad, especialmente las propiedades inmuebles rurales; (ix) los riesgos derivados de la condición de discriminación y vulnerabilidad acentuada de las mujeres indígenas y afrodescendientes; y (x) el riesgo por la pérdida o ausencia de su compañero o proveedor económico durante el proceso de desplazamiento”.

“La pertenencia a organizaciones sociales, comunitarias o políticas de mujeres, así como las labores de promoción social, liderazgo político o defensa de los derechos humanos, constituyen factores de riesgo para la vida, integridad personal y seguridad de las mujeres colombianas en múltiples regiones del país. Se ha informado a la Corte por numerosas entidades que las mujeres que adquieren visibilidad pública por el ejercicio de su derecho a la participación a través de su desempeño como líderes, miembros o representantes de organizaciones de mujeres, representantes de organizaciones sociales o comunitarias, promotoras de derechos humanos, educadoras, funcionarias públicas, promotoras de salud, líderes sindicales y posiciones afines, han sido objeto de homicidios, persecuciones, detenciones, retenciones arbitrarias, torturas, desapariciones, minas antipersonal, actos terroristas, actos de violencia sexual y amenazas por parte de los miembros de los grupos armados ilegales. Estos actos criminales también se han dirigido contra los miembros de las familias o las personas allegadas a las mujeres que adquieren visibilidad por sus actividades públicas.

(...)

Las mujeres colombianas que adquieren visibilidad pública por sus labores como líderes o promotoras sociales, cívicas o de los derechos humanos, están expuestas, como lo están los hombres que adquieren tal visibilidad, a la violencia propia del conflicto armado que se desarrolla en nuestro país, y como tal sufren actos criminales de esta índole; sin embargo, en los últimos años ha habido una alarma creciente entre las entidades nacionales e internacionales que protegen los derechos humanos, sobre el incremento en la incidencia de crímenes de naturaleza socio-política contra mujeres líderes en el marco del conflicto armado, y dentro del grupo de mujeres víctimas, contra las líderes sociales y sindicales, defensoras de derechos y representantes de organizaciones políticas, cívicas, comunitarias y económicas.”

En el segundo (atención a las mujeres víctimas del desplazamiento forzado y de la protección de sus derechos), la Corte Constitucional identificó dieciocho (18) facetas de género del desplazamiento forzado⁹⁵, “es decir, aspectos del

⁹⁵ En esta categoría se encuentran: “(i) la violencia y el abuso sexuales, incluida la prostitución forzada, la esclavitud sexual o la trata de personas con fines de explotación sexual; (ii) la violencia intrafamiliar y la violencia comunitaria por motivos de género; (iii) el desconocimiento y vulneración de su derecho a la salud y especialmente de sus derechos sexuales y reproductivos a todo nivel, con particular gravedad en el caso de las niñas y adolescentes pero también de las mujeres gestantes y lactantes; (iv) la asunción del rol de jefatura de hogar femenina sin las condiciones de subsistencia material mínimas requeridas por el principio de dignidad humana, con especiales complicaciones en casos de mujeres con niños pequeños, mujeres con problemas de salud, mujeres con discapacidad o adultas mayores; (v) obstáculos agravados en el acceso al sistema educativo; (vi) obstáculos agravados en la inserción al sistema económico y en el acceso a oportunidades laborales y productivas; (vii) la explotación doméstica y laboral, incluida la trata de personas con fines de explotación económica; (viii) obstáculos agravados en el acceso a la propiedad de la tierra y en la protección de su patrimonio hacia el futuro, especialmente en los planes de retorno y reubicación; (ix) los cuadros de

desplazamiento que impactan de manera diferencial, específica y agudizada a las mujeres, por causa de su condición femenina en el marco del conflicto armado”, donde resaltó como patrones estructurales de violencia y discriminación de género, “la violencia contra las mujeres líderes o que adquieran visibilidad pública por sus labores de promoción social, cívica o de los derechos humanos.” Esta faceta fue precisada por la Corte de la siguiente manera:

“Las mujeres desplazadas que lideran procesos de reivindicación de los derechos de la población en situación de desplazamiento sufren una agudización significativa de su nivel de riesgo de ser víctimas de violencia política o social. En muchos casos, las mismas amenazas e intimidaciones que generaron el desplazamiento originario de las mujeres las siguen hasta los lugares de recepción, y allí se reproducen y materializan de nuevo, generando mayores riesgos y desplazamientos sucesivos de las afectadas junto con sus grupos familiares. En otros casos, las mujeres desplazadas que asumen el liderazgo de organizaciones de población desplazada, organizaciones de mujeres, promoción de derechos humanos o liderazgo social y comunitario, se ven expuestas a múltiples amenazas, presiones y riesgos por parte de las organizaciones armadas ilegales, que en no pocas oportunidades desembocan en su asesinato.”

5.6. Para rematar este capítulo, debe señalarse que en el Cuarto Informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia, del 31 de diciembre de 2013, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos expuso que en el ordenamiento jurídico colombiano existían una multiplicidad de normas vinculadas con la prevención de diversas formas de violencia contra la mujer, pero que a las mismas les faltaba materializarse en la realidad práctica. Por ejemplo, se destacó particularmente que existía una situación de impunidad casi absoluta en la investigación de los casos de violencia sexual, los cuales no se llevan adelante con la debida diligencia requerida, de acuerdo a los parámetros interamericanos e internacionales en la materia⁹⁶.

discriminación social aguda de las mujeres indígenas y afrodescendientes desplazadas; (x) la violencia contra las mujeres líderes o que adquieren visibilidad pública por sus labores de promoción social, cívica o de los derechos humanos; (xi) la discriminación en su inserción a espacios públicos y políticos, con impacto especial sobre su derecho a la participación; y (xii) el desconocimiento frontal de sus derechos como víctimas del conflicto armado a la justicia, la verdad, la reparación y la garantía de no repetición. La categoría (2) incluye (xiii) los especiales requerimientos de atención y acompañamiento psicosocial de las mujeres desplazadas, que se han visto gravemente insatisfechos; (xiv) problemas específicos de las mujeres ante el sistema oficial de registro de la población desplazada, así como ante el proceso de caracterización; (xv) problemas de accesibilidad de las mujeres al sistema de atención a la población desplazada; (xvi) una alta frecuencia de funcionarios no capacitados para atender a las mujeres desplazadas, o abiertamente hostiles e insensibles a su situación; (xvii) el enfoque a menudo “familista” del sistema de atención a la población desplazada, que descuida la atención de un altísimo número de mujeres desplazadas que no son cabezas de familia; y (xviii) la reticencia estructural del sistema de atención a otorgar la prórroga de la Atención Humanitaria de Emergencia a las mujeres que llenan las condiciones para recibirla”.

⁹⁶ De acuerdo con la información recibida por la Comisión, de los 68.675 casos de violencia sexual cometidos contra mujeres, 60.279, es decir, el 87,7%, se encuentra en etapa de indagación. Un total de 925 casos, es decir, el 1,3%, se encuentra en investigación; una cantidad de 3.287 casos están en etapa de juicio, esto es, el 4,78%. Además 165 casos terminaron de forma anticipada, es decir, el 0,2% de los casos; un total de 3.767 casos, 5,48%, se encuentra en etapa de ejecución de penas y 121, 0,17%, casos no registran el estado procesal. Llama

5.7. De todo cuanto ha sido estudiado hasta ahora, queda en evidencia y debidamente legitimada la importancia de la labor ejercida por los defensores y defensoras de derechos humanos para la vigencia de una sociedad democrática, en tanto su interlocución entre la sociedad civil y las autoridades del Estado coadyuva enormemente a la estructuración y consolidación de políticas públicas de derechos humanos que contribuyen al fortalecimiento de una mejor convivencia y de los derechos y libertades fundamentales. Dado ese papel decisivo en un entorno marcado por el conflicto armado, los defensores y defensoras de derechos humanos incrementan notablemente su vulnerabilidad, especialmente las mujeres defensoras, quienes se exponen a unas circunstancias especiales de riesgo. Es por ello, que sobre el Estado recae el deber de brindar medidas de protección de manera oportuna y eficaz a fin de garantizar a plenitud sus derechos, las cuales deben incluir un enfoque de género, esto es, teniendo en cuenta el impacto diferenciado del conflicto armado sobre las mujeres, que optan por la defensa de los derechos humanos como oficio o profesión y, en últimas, como parte de sus actividades cotidianas⁹⁷.

6. La violencia sexual contra las mujeres en el marco del conflicto armado interno.

6.1. La violencia sexual tiene una larga historia dentro de los conflictos armados y aún sigue siendo uno de los crímenes más brutales que se cometen dentro de tales confrontaciones. Con independencia de que se pueda predicar por igual frente a hombres y niños, este fenómeno es considerado una grave violación de los derechos humanos y en particular de los derechos humanos de las mujeres.

6.2. En términos históricos, la violencia sexual ha sido un tema tabú alrededor del cual diferentes actores han guardado silencio por diferentes motivos. Pero en los últimos años, tal situación ha venido cambiando gradualmente gracias a los testimonios de sobrevivientes y al trabajo de los medios de comunicación y de los movimientos sociales a nivel local y global, que han fomentado el establecimiento de tribunales internacionales y nacionales, y han promovido modificaciones en las legislaciones relevantes⁹⁸.

la atención que la Fiscalía reportó además 131, 0,19%, casos de violencia sexual como casos querellables. Informe de la Mesa por el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia sobre la implementación de la Ley 1257 de 2008 y su estado actual de cumplimiento, marzo de 2012, pág. 28. Véase, asimismo, Corte IDH. Caso Fernández Ortega y otros. Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010 Serie C No. 215; Corte IDH. Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010 Serie C No. 216.

⁹⁷ Consultar la Sentencia T-234 de 2012.

⁹⁸ Al fenómeno de la violencia sexual durante la guerra se le prestó escasa atención por mucho tiempo. La vertiginosa evolución del derecho internacional humanitario y del derecho penal internacional desde los juicios de Nuremberg en relación con actos de violencia sexual, ha colocado el fenómeno en el centro de la atención mundial. Ver AMBOS, Kai. *Violencia Sexual en conflictos armados y Derecho Penal Internacional*. Cuadernos de Política Criminal. Número 107, II, Época II, octubre 2012, pp. 5-50.

6.3. Según el Informe mundial sobre la violencia y la salud, de la Organización Mundial de la Salud, la violencia sexual abarca “*sexo bajo coacción de cualquier tipo incluyendo el uso de fuerza física, las tentativas de obtener sexo bajo coacción, la agresión mediante órganos sexuales, el acoso sexual incluyendo la humillación sexual, el matrimonio o cohabitación forzados incluyendo el matrimonio de menores, la prostitución forzada y comercialización de mujeres, el aborto forzado, la denegación del derecho a hacer uso de la anticoncepción o a adoptar medidas de protección contra enfermedades, y los actos de violencia que afecten a la integridad sexual de las mujeres tales como la mutilación genital femenina y las inspecciones para comprobar la virginidad*”.⁹⁹

6.4. El derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia, que se encuentra protegido de manera específica por el artículo 3 de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer o mejor conocida como la “Convención de Belém do Pará” y, de manera general, por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Protocolo de San Salvador, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención para la eliminación de la discriminación contra la mujer “CEDAW”, la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer y el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, se desconoce cada vez que una mujer es víctima de acciones o conductas consideradas como violencia sexual, tales como relaciones sexuales forzadas, la violación sexual por un agresor, la violación sexual realizada por más de un hombre, las violaciones repetidas en el tiempo, el acoso sexual, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, la trata de personas, las mutilaciones genitales, el aborto forzado, las amenazas de cometer algún tipo de violencia sexual y la desnudez forzada, entre otras.

6.5. Algunas de estas conductas fueron identificadas por la Corte Constitucional mediante el ya mencionado Auto 092 de 2008, en el que se constató la violencia sexual como *riesgo específico de género* y como *factor de vulnerabilidad* al que se exponían las mujeres por causa de su condición femenina en el marco de la confrontación armada interna colombiana, que no son compartidos por los hombres, y que explican en su conjunto el impacto desproporcionado del desplazamiento forzoso sobre las mujeres. En efecto, según lo constató la Corte: “*las mujeres sufren un impacto diferencial de la violencia armada en la medida en que, cuando se materializan los distintos peligros generales y específicos que se ciernen sobre ellas, las sobrevivientes deben afrontar nuevas responsabilidades, serios obstáculos y graves implicaciones psicosociales que por lo general no están en condiciones materiales ni emocionales de afrontar*”¹⁰⁰.

⁹⁹ Organización Mundial de la Salud. *Informe mundial sobre la violencia y la salud*. Se puede consultar en <http://www.un.org/spanish/Depts/dpi/boletin/mujer/ip3.html>.

¹⁰⁰ Auto 092 de 2008.

Así, además de los traumas y secuelas de los crímenes cometidos por los miembros de los grupos armados enfrentados en el país, las mujeres víctimas de la violencia *“se ven abocadas (...) a sufrir una cadena adicional y sucesiva de obstáculos para el ejercicio de sus derechos fundamentales, que les ubica en condiciones abiertamente contrarias a los dictados constitucionales más básicos”*¹⁰¹.

6.6. Inclusive, recientemente en el Auto 009 del 27 de enero de 2015, esta Corporación, al evaluar el nivel de cumplimiento de las órdenes que se han emitido en el marco de la declaratoria del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, reconoció que aún sigue predominando la invisibilidad de los crímenes sexuales y alertó sobre este tipo de violencia como una expresión de discriminación y violencia de género agravada de manera exacerbada en el marco del conflicto armado interno y el desplazamiento forzado por la violencia.

Por lo tanto, consideró necesario no solamente asumir medidas encaminadas a atender y reparar a las mujeres desplazadas víctimas de violencia sexual, sino también frente a los contextos de discriminación y violencias de género que afectan a la población femenina en Colombia, como parte del deber de prevenir y garantizar medidas de no repetición respecto de la violencia sexual contra las mujeres con ocasión del conflicto armado y el desplazamiento forzado.

En ese sentido, la Corporación reconoció la existencia de otros *factores contextuales* que aumentan o potencian los riesgos de la violencia sexual contra las mujeres en contextos de conflicto armado y desplazamiento, en virtud de su condición de género, a saber: (i) la presencia o influencia de actores armados sobre la vida individual, familiar, organizativa y comunitaria de las mujeres; y (ii) la inexistencia o precariedad del Estado frente a la prevención de la violencia sexual contra las mujeres perpetrada por actores armados.

Sobre el primero de los factores, adujo la Corte que la presencia de actores armados implica, de plano, el control o la apropiación de las esferas públicas y privadas de la vida de las mujeres. En este sentido, *“se ha informado que los actos de violencia sexual han ocurrido en lugares en los que los actores operan bélicamente a través de enfrentamientos armados, realización de actividades de delincuencia organizada, muchas vinculadas con el tráfico de estupefacientes, compra y venta de armas, extorsiones, secuestros, entre otras”*¹⁰².

Así pues, *“las niñas, adolescentes y mujeres -especialmente las mujeres pertenecientes a minorías étnicas y en situación de discapacidad-, así como las mujeres con orientación sexual diversa, se ven altamente expuestas a ser víctimas de violencia sexual, abuso sexual y esclavitud sexual por grupos armados -pos-desmovilización-. Incluso, de acuerdo con información aportada*

¹⁰¹ Auto 092 de 2008.

¹⁰² Auto 009 de 2015.

por los organismos de control, en algunas zonas del país la sola presencia de los actores armados, como grupos guerrilleros y grupos pos-desmovilización puede constituir un riesgo de violencia y abuso sexual contra la población femenina, independientemente de que se presenten hostilidades”¹⁰³.

Por interesar a esta causa, en el citado Auto se hizo referencia a un informe rendido por la Defensoría del Pueblo sobre la situación de las mujeres en zonas de conflicto particular en donde se demostró que la presencia de actores armados aumenta y concreta el riesgo de violencia sexual contra la población femenina de las siguientes formas: “(i) la comisión de crímenes sexuales contra las mujeres, especialmente contra niñas y adolescentes que pertenecen a minorías étnicas, que en algunos casos comprenden torturas sexuales y el posterior asesinato de las víctimas; (ii) la vinculación de las mujeres de los territorios controlados, especialmente de las niñas y las adolescentes, a las actividades delictivas que ejecutan las organizaciones criminales, mediante actos de esclavización y explotación sexual. Donde una vez vinculadas, su situación de seguridad se agrava ostensiblemente, en tanto, de un lado, son consideradas objetivos de los actos de violencia de los bandos contrarios, y de otro, son sometidas a severos castigos y a maltratos físicos por desobedecer las órdenes de los comandantes; (iii) la generación de dinámicas de prostitución forzada, embarazos no deseados, enfermedades de transmisión sexual y violación; y finalmente, (iv) la generación de restricciones abiertas al ejercicio de la autodeterminación y de las libertades básicas de la población femenina, en el sentido de que la mujeres son sometidas a regulaciones estereotipadas y prejuiciosas, que les prescriben la forma de vestir, los horarios de salida, de llegada y de circulación pública, los sitios de diversión, las compañías, las normas de higiene personal, el desarrollo de la vida sexual y afectiva, y el deber ser del comportamiento moral”.

Por su parte, frente al segundo de los factores contextuales, la Corte reconoció que existe un vínculo directamente proporcional entre la capacidad de injerencia y el ejercicio de diversas formas de violencia sexual por parte de los actores armados y, la ausencia o debilidad de la institucionalidad pública para adelantar acciones concretas de prevención de la violencia sexual contra las mujeres, así como de atención y protección a las mujeres víctimas de este tipo de violencia. Esto significa, que entre mayores sean las dificultades y barreras para el ejercicio de las libertades básicas y el goce efectivo de derechos, económicos, sociales y culturales, mayor será la propensión de la población civil femenina a ser víctima de violencia sexual por parte de los actores armados.

A este respecto, la Corte se sirvió identificar una serie de dinámicas que respaldan el aludido vínculo, entre las que se cuenta: (i) la situación de pobreza de la que se valen actores armados ilegales para inducir a niñas y jóvenes a vincularse al grupo armado o establecer relaciones sexuales con sus miembros, bajo la promesa de percibir ingresos o protección para ellas y sus familias;

¹⁰³ *Ibíd.*

(ii) entornos de precariedad económica y de ausencia o debilidad institucional que favorecen las posibilidades de que actores armados que controlan las economías ilegales sometan a las mujeres a la trata de personas y al tráfico de drogas, empleándolas como correos humanos, entre otros actos criminales; y (iii) nuevas prácticas implementadas por grupos pos-desmovilización que han llegado a proliferar en zonas subnormales caracterizadas por la precariedad de las condiciones económicas de sus habitantes, conocidas como “*pagadarios*”, que consisten en el préstamo de sumas de dinero a mujeres desplazadas, quienes en el evento de no cubrir la deuda, son obligadas a entregar a sus hijas para los fines que determine el actor armado, entre ellas, la esclavitud y explotación sexual¹⁰⁴.

Como habrá de advertirse, entonces, estos factores contextuales someten a las mujeres desplazadas a altas probabilidades de revictimización, especialmente asociadas a ser víctimas permanentes de violencia sexual. Ello, sin tener en cuenta “*que hay casos más gravosos, en los que la violencia sexual ha sido la causa misma del desplazamiento, y que la suma de estos factores generaría círculos viciosos de violencia sexual en contra de las mujeres desplazadas*”¹⁰⁵.

6.7. En resumidas cuentas, la violencia sexual en contra de las mujeres continúa siendo una práctica habitual, extendida, recurrente, sistemática e invisible en el contexto del conflicto armado en la que incurren todos los grupos combatientes. También puede ser vista como una forma de dominación, arma de guerra y estrategia socioeconómica, política y espacial para atemorizar, controlar y desplazar, incluso, eliminar, grupos específicos.

Este tipo de violencia ejercido sobre las mujeres en el contexto del conflicto armado es el reflejo de la desigualdad entre hombres y mujeres y de la existencia de patrones y estereotipos de dominación que generan, a su vez, formas claras de discriminación, instrumentalización y violencia, cuyos riesgos e impactos agravados se encuentran íntimamente vinculados con factores como la discriminación histórica que ha sufrido el género femenino en Colombia y las condiciones de pobreza y de exclusión social en las que se encuentra sometida buena parte de esa población¹⁰⁶.

En consecuencia, la violencia sexual, como rasgo o fenómeno social vigente del conflicto armado y del desplazamiento forzado, afecta de manera exacerbada, profunda y diferencial a las mujeres, lo cual acentúa la condición de inferioridad y subordinación de las mujeres frente a los hombres, tal como fuera advertido por esta Corte en los Autos 092 de 2008 y 005 de 2009.

¹⁰⁴ Consultar, entre otros documentos, el Informe de Seguimiento -las Mujeres Frente a la Violencia y la Discriminación derivadas del Conflicto Armado en Colombia. Corporación Sisma Mujer. Mujeres en Conflicto: Violencia Sexual y Paramilitarismo. Bogotá, Colombia, 2009.

¹⁰⁵ Auto 009 de 2015.

¹⁰⁶ Consultar JARAMILLO, Isabel Cristina. *La crítica feminista al Derecho*. En Género y teoría del derecho. Ediciones Uniandes, Bogotá, 2004. MACKINNON, Catherine A. *Crímenes de Guerra, Crímenes de paz*. Los derechos humanos, las conferencias Oxford Amnesty de 1993. Editorial Trota, 1998.

7. La escala de riesgos y amenazas para que sea brindada una protección especial a cargo del Estado

7.1. Aunque en un principio la Corte Constitucional había acogido una teoría respecto de los tipos de riesgos a efectos de proteger el derecho a la seguridad personal, según la cual se categorizaban como mínimo, ordinario, extraordinario, extremo y consumado¹⁰⁷, lo cierto es que con posterioridad dicho diseño fue replanteado en la Sentencia T-339 de 2010¹⁰⁸, en la que se expuso la necesidad de precisar conceptualmente la diferencia entre riesgo y amenaza con la finalidad de determinar cuándo era absolutamente necesario que el Estado otorgara medidas especiales de protección¹⁰⁹.

7.2. Con base en los planteamientos de la citada sentencia, se aclararon algunos criterios descritos en la clasificación que se prohijaba inicialmente, en cuanto que, bajo dicha tesis, solamente se podía invocar la protección del derecho a la seguridad personal siempre y cuando el titular se encontrara sometido a un riesgo extraordinario o extremo que amenazara su vida o integridad personal. Conceptualización que dista de la sostenida de manera reciente por la necesidad de distinguir entre riesgo y amenaza.

Particularmente, en la sentencia a la que se viene haciéndose referencia se estableció que: “(...) *“el riesgo es siempre abstracto y no produce consecuencias concretas, mientras que la amenaza supone la existencia de señales o manifestaciones que hagan suponer que algo malo va a suceder. En otras palabras, la amenaza supone la existencia de “signos objetivos que muestran la inminencia de la agravación del daño”*¹¹⁰. Por este motivo, *“cualquier amenaza constituye un riesgo pero no cualquier riesgo es una amenaza”*¹¹¹”.

Es por tal motivo que debía entenderse que, cuando la jurisprudencia hacía mención de los tipos de riesgo extraordinario y extremo, a lo que en realidad se refería era “(...) *con más exactitud al concepto de amenaza, pues no es suficiente con que exista una contingencia de un posible daño sino que debe haber alguna manifestación, alguna señal, que haga suponer que la integridad de la persona corre peligro.*”¹¹² Noción que en ese momento llevó a que se delinearán no solamente escalas de riesgos, sino de riesgos y amenazas, como a continuación se explica:

“De esta manera, no se debe hablar únicamente de escala de riesgos sino de escala de riesgos y amenazas pues los dos primeros niveles de

¹⁰⁷ Al respecto, tener en cuenta lo señalado en la sentencia T-719 de 2003.

¹⁰⁸ M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

¹⁰⁹ Así ha sido acogido, además de la comentada providencia, en la sentencia T-591 de 2013.

¹¹⁰ Sobre la diferencia entre los conceptos de amenaza y riesgo, se puede consultar el artículo “*De la importancia de concebir la amenaza y el riesgo sobre derechos ambientales como daño cierto*”. HENAO PÉREZ, Juan Carlos, publicado en *Daño ambiental, Tomo II*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá D.C., 2009. Página 16.

¹¹¹ *Ibidem*.

¹¹² *Ibid*.

la escala se refieren al concepto de riesgo en la medida en la que, en estos niveles, existe una posibilidad abstracta y aleatoria de que el daño se produzca. En cambio, en los dos últimos niveles de la escala, ya no existe un riesgo únicamente sino que existe una amenaza en la medida en la que existen hechos reales que, por su sola existencia, implican la alteración del uso pacífico del derecho atacado y hacen suponer que la integridad de la persona corre peligro”¹¹³.

7.3. Finalmente, se puso de relieve en la comentada providencia que se incurría en una imprecisión conceptual cuando se hablaba de riesgo consumado, en la medida en que si se había producido el daño ya no era dable referirse a un riesgo como tal, luego entonces lo que debía emplearse era la expresión daño consumado.

7.4. De acuerdo, entonces, con la escala de riesgos y amenazas que en adelante habría de aplicarse en los casos en que se solicitaran medidas de protección especial por parte del Estado, la sentencia distinguió las categorías a continuación:

“1) Nivel de riesgo: existe una posibilidad abstracta y aleatoria de que el daño a la vida o a la integridad personal se produzca. Este nivel se divide en dos categorías: a) riesgo mínimo: categoría hipotética en la que la persona sólo se ve amenazada por la muerte y la enfermedad naturales y; b) riesgo ordinario: se refiere a aquel riesgo que proviene tanto de factores internos como externos a la persona y que se deriva de la convivencia en sociedad. En este nivel de la escala, los ciudadanos deben soportar los riesgos que son inherentes a la existencia humana y a la vida en sociedad.

Cuando una persona pertenece a este nivel, no está facultada para exigir del Estado medidas de protección especial, pues su derecho a la seguridad personal no está siendo afectado¹¹⁴, en la medida en la que el riesgo de daño no es una lesión pero sí, en el mejor de los casos, un riesgo de lesión.

2) Nivel de amenaza: existen hechos reales que, de por sí, implican la alteración del uso pacífico del derecho a la tranquilidad y que hacen suponer que la integridad o la libertad de la persona corren verdadero peligro. En efecto, la amenaza de daño conlleva el inicio de la alteración y la merma del goce pacífico de los derechos fundamentales¹¹⁵, debido al miedo razonable que produce visualizar el inicio de la destrucción definitiva del derecho. Por eso, a partir de

¹¹³ *Ibíd.*

¹¹⁴ Esto es así si se parte de que el derecho a la seguridad personal es aquel que faculta a las personas que están sometidas a amenazas a obtener protección especial por parte del Estado.

¹¹⁵ Como se verá más adelante, dependiendo de la intensidad de la amenaza, se vulneran diferentes derechos fundamentales. En el nivel de amenaza ordinaria, se vulnera el derecho a la seguridad personal mientras que el nivel de amenaza extrema, también se inicia la violación de los derechos a la vida y a la integridad personal.

este nivel, el riesgo se convierte en amenaza. Dependiendo de su intensidad, este nivel se divide en dos categorías:

a) amenaza ordinaria: Para saber cuándo se está en presencia de esta categoría, el funcionario debe hacer un ejercicio de valoración de la situación concreta y determinar si ésta presenta las siguientes características:

i. existencia de un peligro específico e individualizable. Es decir, preciso, determinado y sin vaguedades;

ii. existencia de un peligro cierto, esto es, con elementos objetivos que permitan inferir que existe una probabilidad razonable de que el inicio de la lesión del derecho se convierta en destrucción definitiva del mismo. De allí que no pueda tratarse de un peligro remoto o eventual.;

iii. tiene que ser importante, es decir que debe amenazar bienes o intereses jurídicos valiosos para el sujeto como, por ejemplo, el derecho a la libertad;

iv. tiene que ser excepcional, pues no debe ser un riesgo que deba ser tolerado por la generalidad de las personas y, finalmente,

v. deber ser desproporcionado frente a los beneficios que deriva la persona de la situación por la cual se genera el riesgo.

Cuando concurran todas estas características, el sujeto podrá invocar su derecho fundamental a la seguridad personal para recibir protección por parte del Estado, pues en este nivel, se presenta el inicio de la lesión del derecho fundamental y, en esta medida, se presenta un perjuicio cierto que, además, puede o no agravarse. Por estos motivos, la persona tiene derecho a que el Estado intervenga para hacer cesar las causas de la alteración del goce pacífico del derecho o, al menos, para evitar que el inicio de la lesión se vuelva violación definitiva del derecho.

b) amenaza extrema: una persona se encuentra en este nivel cuando está sometida a una amenaza que cumple con todas las características señaladas anteriormente y además, el derecho que está en peligro es el de la vida o la integridad personal. De allí que, en este nivel, el individuo pueda exigir la protección directa de sus derechos a la vida y a la integridad personal y, en consecuencia, no tendrá que invocar el derecho a la seguridad como título jurídico para exigir protección por parte de las autoridades¹¹⁶.

¹¹⁶ Así, en el nivel de amenaza ordinaria, otros derechos, diferentes a la vida y a la integridad personal, pueden estar siendo afectados como, por ejemplo, el derecho a la libertad en el caso de una amenaza de secuestro.

Por lo tanto, en el nivel de amenaza extrema, no sólo el derecho a la seguridad personal está siendo violado sino que, además, también se presenta la amenaza cierta que muestra la inminencia del inicio de la lesión consumada de los derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal. De allí que, cuando la persona esté en este nivel, tiene el derecho a que el Estado le brinde protección especializada.

3) Daño consumado: se presenta cuando ya hay una lesión definitiva del derecho a la vida o a la integridad personal. En el evento de presentarse lo segundo, dicha lesión a la integridad personal también genera la protección especial no sólo frente a la integridad personal sino también frente a la vida”.

7.5. Así pues, teniendo en cuenta los anteriores supuestos, concluyó la Corte que se tornaba imperioso decretar medidas de protección cuando la persona acreditara siquiera sumariamente que se encontraba padeciendo una amenaza, de una forma tal que alterara el uso pacífico de su derecho a la seguridad personal, al igual que los niveles en que fuera extrema y, por lo tanto, pusiera en peligro los derechos a la vida y a la integridad personal. Esto último, teniendo en cuenta que en el correspondiente nivel de “riesgo” no se presenta, *prima facie*, violación del derecho, ya que dicha categoría comprende todos los peligros propios que se derivan de la existencia humana y de la vida en sociedad, los cuales sobrellevan todas las personas.

7.6. En cualquier caso, no sobra agregar que la solicitud de protección que se haga al Estado, exige el deber correlativo del peticionario presuntamente afectado de probar, al menos sumariamente, la existencia de las agresiones o amenazas en contra de su integridad personal, así como su naturaleza e intensidad y las condiciones particulares de vulnerabilidad que afronta y que lo exponen a un estadio superior de amenaza. Esto conlleva, por parte de las autoridades competentes, la obligación de identificar el tipo de amenaza que recae sobre la persona, definir de manera oportuna sobre las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar la consumación de un daño, especialmente cuando se trate de personas que por su actividad misma están expuestas a un nivel de amenaza mayor, como sería el caso de los defensores y defensoras de derechos humanos, altos funcionarios, periodistas, líderes sindicales, docentes en zona de conflicto, minorías políticas o sociales, reinsertados, personas en condiciones de indigencia, desplazados por el conflicto armado, personas privadas de la libertad, soldados que prestan servicio militar obligatorio, niños y niñas y sujetos de un especial grado de protección por su notoria situación de indefensión¹¹⁷.

¹¹⁷ Consultar, entre otras, las Sentencias T-234 de 2012, T-591 de 2013 y T-460 de 2014. En la última de las providencias citadas se dejó en claro que el reconocimiento y la efectividad del derecho a la seguridad personal imponía al Estado la carga prestacional de suministrar, dependiendo del grado de amenaza en cada caso concreto, las medidas de seguridad pertinentes para garantizar la salvaguarda de los derechos a la vida y a la integridad personal, razón por la cual se ha considerado que el Legislador ejecuta un rol cardinal al momento de precisar el contenido del derecho a la seguridad personal mediante programas, procedimientos, medidas e instituciones dispuestas para tal fin. No obstante, la jurisprudencia ha dispuesto que en aquellos casos en los que no existen normas aplicables al caso concreto “la autoridad administrativa competente y, en subsidio el

8. El procedimiento administrativo para el acceso o la prórroga de medidas de protección. La aplicación obligatoria de la perspectiva de género contenida en la Resolución 0805 de 2012.

8.1. La descripción del procedimiento administrativo exigido para la adopción de medidas de protección o para obtener su prórroga, se encuentra contenido en el Decreto 4912 de 2011¹¹⁸ y en las modificaciones y adiciones del Decreto 1225 de 2012¹¹⁹, por medio de los cuales se organiza el programa de prevención y protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las personas, grupos y comunidades que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón del ejercicio de su cargo, en cabeza de la Unidad Nacional de Protección, la Policía Nacional y el Ministerio del Interior.

8.2. En ese sentido, dentro del citado marco legal se prevé el procedimiento ordinario que impulsa todas las solicitudes de personas que alegan encontrar amenazados sus derechos a la vida, a la integridad y a la seguridad personal, consistente en radicar la petición ante la unidad de gestión de servicio, que tras analizar la caracterización inicial del solicitante, el nexo causal entre el riesgo y la actividad que desarrolla y la competencia de la Unidad Nacional de Protección, así como su capacidad, la remite al Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información -CTRAI-, conformado por miembros de la unidad y de la Policía Nacional, el cual se encarga de realizar el trabajo de campo necesario para la verificación de la información descrita por el peticionario con las entidades idóneas y diligencia la valoración estándar que esta Corte concibió en el Auto 266 de 2009, para comprobar la situación de amenaza en cada caso, para que luego sea analizada por el Grupo de Valoración Preliminar.

8.3. Por ende, una vez surtido lo anterior, y de constatarse la existencia de una serie de elementos que indican que el ciudadano se encuentra padeciendo las intimidaciones esbozadas en su solicitud, la petición pasa al mencionado Grupo de Valoración Preliminar, conformado, principalmente, por delegados permanentes de la Unidad Nacional de Protección, del Ministerio de Defensa Nacional, de la Policía Nacional, del Programa Presidencial para la Protección y Vigilancia de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario y de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y cuenta con la participación permanente de los siguientes invitados especiales: Un representante del Fiscal General de la Nación, un representante

juéz, debe efectuar un ejercicio de ponderación, adicional al de determinar la intensidad de la amenaza a que está expuesta la persona, para establecer cuál es la medida de protección aplicable al caso, pues lo contrario implicaría desconocer la aplicación directa de la Constitución y el carácter inalienable de los derechos fundamentales”.

¹¹⁸ “por el cual se organiza el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección”.

¹¹⁹ “Por el cual se modifica y adiciona parcialmente el Decreto 4912 del 26 de diciembre de 2011”.

del Procurador General de la Nación, un representante del Defensor del Pueblo, y el delegado de la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas.

8.4. Dicho grupo, con soporte en la información que les suministra la CTRAI, analiza el riesgo que padece la persona y, de acuerdo al resultado arrojado, emite un concepto acerca de su nivel, enfocado concretamente en materia de medidas de protección idóneas, el cual es remitido al Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas -CERREM-.

Este último cuerpo colegiado está integrado, de manera similar que la CTRAI, por un conjunto de miembros permanentes e invitados permanentes, señalados de manera textual en los artículos 36 y 37 del Decreto 4912 de 2011¹²⁰ y sus funciones están previstas en el artículo 38 de la misma disposición, dentro de las que se destacan, entre otras, la valoración integral del riesgo y la recomendación de medidas de protección y acciones complementarias, siguiendo la línea fijada por el grupo de valoración preliminar y los insumos que aportan los delegados de las instituciones que lo conforman, recolectando y analizando las pruebas con base en procedimientos técnicos.

8.5. Así las cosas, le corresponde al CERREM adoptar una decisión final respecto de la solicitud esgrimida por el petente, la cual será notificada al director de la Unidad Nacional de Protección por medio de un acta, con la

¹²⁰ Decreto 4912 de 2011: “**Artículo 36. Conformación del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas –Cerrem–.** Son miembros permanentes del Cerrem quienes tendrán voz y voto:

– El Director de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, quien lo presidirá o su delegado.

– El Director del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, o quien haga sus veces, o su delegado.

– El Director de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, o su delegado.

– El Director de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional, o su delegado.

– El Coordinador del Oficina de Derechos Humanos de la Inspección General de la Policía Nacional, o su delegado.

Parágrafo. Para la población objeto del artículo 6°, numeral 13 del presente decreto, se establecerá un Cerrem especial y exclusivo para el análisis de sus casos.

Artículo 37. Invitados permanentes. Serán invitados permanentes a las sesiones del Cerrem, quienes tendrán solo voz:

– Un delegado del Procurador General de la Nación.

– Un delegado del Defensor del Pueblo.

– Un delegado del Fiscal General de la Nación.

– Un representante de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

– Un delegado del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR, cuando se trate de casos de población desplazada.

– Cuatro (4) delegados de cada una de las poblaciones objeto del Programa de Prevención y Protección, quienes estarán presentes exclusivamente en el análisis de los casos del grupo poblacional al que representan

– Delegados de entidades de carácter público cuando se presenten casos relacionados con sus competencias.

– Representante de un ente privado, cuando el Comité lo considere pertinente.

Parágrafo 1°. Los miembros del Comité no podrán presentar o estudiar solicitudes de protección sin el lleno total de los requisitos establecidos por el Programa de Prevención y Protección.

Parágrafo 2°. Los delegados de la población objeto participarán suministrando la información que posean sobre cada caso llevado a consideración del Cerrem, y que sirva a este como insumo para la adopción de medidas de protección.

Parágrafo 3°. Los miembros del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – Cerrem podrán invitar a las entidades públicas que prestan asistencia técnica en enfoque diferencial, quienes participarán con derecho a voz.”

intención única de que se realice la materialización de las medidas sugeridas en el caso concreto.

8.6. Del mismo modo, al protegido se le da a conocer la decisión proferida mediante acto administrativo y, en caso de ordenarse medidas de protección, se informará las que le fueron aprobadas. Sin embargo, en aquellos asuntos en los que el CERREM no recomiende la adopción de medidas con sustento en que el riesgo del solicitante fue ponderado como ordinario, la decisión se le dará a conocer mediante comunicación escrita que deberá ser notificada personalmente.

8.7. El artículo 40 del Decreto 4912 de 2011, a más de describir el procedimiento ordinario del programa de protección en virtud del riesgo que se califique, establece la posibilidad de que se efectúe no solamente un seguimiento a la implementación de las medidas de protección, sino que se revalúe el riesgo mismo inicialmente considerado por la Unidad Nacional de Protección, lo cual podrá adelantarse una vez al año, o incluso antes si existen nuevos hechos que puedan generar una variación del riesgo. Las medidas de protección solo podrán ser modificadas por el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas -CERREM-, cuando exista una variación de las situaciones que generaron el nivel de riesgo.

8.8. Por último, el artículo 41 *ejusdem* establece el procedimiento para la activación de la presunción constitucional de riesgo que tiene como principales destinatarios a las víctimas de desplazamiento forzado interno y a aquellas que intervienen en condición de tales en procesos de restitución de tierras, en caso de manifestar por sí o por interpuesta persona que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo. En tal virtud:

“- La información presentada deberá demostrar que la persona es efectivamente desplazada por la violencia y acredite por cualquier medio estar inscrita en el Registro Único de Víctimas

- Información, consistente y verosímil, de una amenaza, de un acto de violencia, o de hechos concretos que indiquen que el peticionario o su núcleo familiar, se encuentran en riesgo. Si la autoridad competente considera que los hechos no son ciertos o consistentes, deberá verificar y demostrar el motivo por el cual llega a esa conclusión.

- De tratarse de personas que no son dirigentes, líderes o representantes, además de las condiciones de consistencia y veracidad del relato de los hechos deberán acreditar, mediante evidencias fácticas, precisas y concretas su situación de riesgo.

-Se adoptarán medidas de protección de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9 del presente Decreto.

- La presunción deberá ser confirmada o desvirtuada mediante una la evaluación del riesgo, a partir del cual se modificarán, mantendrán o suspenderán las respectivas medidas”.

8.9. Así mismo, el artículo 42 delinea una ruta de protección para que las Gobernaciones y Alcaldías Distritales y/o Municipales implementen al nivel de esas entidades territoriales planes de prevención y protección de los derechos a la vida, libertad, integridad o seguridad personal de líderes, dirigentes, representantes y población desplazada acreditada en el Registro Único de Víctimas.

8.10. Finalmente, ha de resaltarse que la Resolución 0805 del 14 de mayo de 2012, establece un protocolo específico con enfoque de género y de los derechos de las mujeres expedido por el Ministerio del Interior para efectos de adoptar medidas en favor de sujetos y grupos poblacionales en especial estado de indefensión. En ella se adoptan una serie de principios que, no siendo facultativos, deben atenderse obligatoriamente en el programa de prevención y protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y seguridad de las mujeres, y de los grupos y comunidades de que éstas hagan parte, conforme a lo señalado en el Decreto 4912 de 2011, entre los que se encuentran, a saber:

i) enfoque diferencial: para la aplicación de la estrategia de prevención, la orientación y recepción de la solicitud de protección, la evaluación de riesgo, así como para la recomendación y adopción de medidas, deberán ser observadas las especificidades y vulnerabilidades por edad, etnia, género, discapacidad, orientación sexual y procedencia urbana o rural de las mujeres objeto de protección.

ii) atención preferencial y especial para las mujeres: los casos de mujeres en situación de riesgo extremo o extraordinario recibirán una atención preferencial por parte de las entidades intervinientes en los programas de prevención y protección, en atención a su vulnerabilidad acentuada. Para la atención de mujeres víctimas de desplazamiento forzado se tendrá en cuenta la presunción constitucional de vulnerabilidad señalada en el Auto 092 de 2008.

iii) principio de enfoque sub-diferencial: el principio de enfoque sub-diferencial reconoce que hay grupos, comunidades o poblaciones de mujeres con características particulares en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad. Por tal motivo, las medidas de protección deberán tener en cuenta este enfoque.

iv) participación: se garantizará la participación de las organizaciones de mujeres en la formulación y seguimiento de la política pública de prevención y protección. Así mismo, participarán suministrando la información que posean sobre cada caso llevado a consideración del Cerrem, y que sirva a éste como insumo para la adopción de medidas de protección.

v) principio de buena fe: todas las actuaciones que se surtan ante el Programa de Prevención y Protección, se ceñirán a los postulados de buena fe.

vi) *aplicación normativa a favor de los derechos de las mujeres*: en lo dispuesto en el protocolo, se aplicará lo establecido en los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia sobre Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos de las mujeres, por formar parte del bloque de constitucionalidad. Quien interprete estas disposiciones deberá escoger y aplicar la regulación o interpretación que más favorezca a la dignidad y libertad de la persona humana¹²¹.

Sumado a lo anterior, es del caso señalar que para la evaluación de riesgo correspondiente, el artículo 6 del citado decreto dispone que deberá asumirse la concurrencia de las condiciones de víctimas de desplazamiento y líderes o defensoras de derechos humanos, como una *suma de riesgos*. Lo propio se hará cuando la mujer tiene a cargo hijos, hijas y/o padres u otros familiares con el propósito de determinar la extensión de las medidas de protección.

En cuanto a las medidas de prevención y protección que se adopten en el marco del Programa de Prevención y Protección, el citado decreto establece en su artículo 7 que deberá incorporarse un enfoque diferencial que atienda a las necesidades de seguridad y protección de las mujeres, y deberán responder efectivamente a los riesgos particulares, las necesidades de seguridad y las condiciones de vulnerabilidad que éstas experimenten.

Por último, para el seguimiento y verificación de la debida implementación de las medidas de prevención y protección a favor de las mujeres en riesgo, el artículo 8 del decreto dispone que el Programa a cargo deberá integrar a su sistema de información, variables que den cuenta de la implementación efectiva de las medidas adoptadas.

Ahora bien, con base en las consideraciones expuestas, entra la Sala a pronunciarse sobre los casos concretos.

9. Estudio de los casos concretos

9.1. Consideraciones generales comunes a los expedientes bajo revisión. Sobre la seguridad personal, la actividad de defensa de los derechos humanos y el papel de la Unidad Nacional de Protección y de la Fiscalía General de la Nación para garantizar el ejercicio de dicha actividad en condiciones de seguridad.

Atendiendo a las circunstancias fácticas descritas y a los elementos de juicio obrantes en los expedientes, esta Sala encuentra que la presunta vulneración de los derechos fundamentales de los actores en su condición de defensores de derechos humanos de población desplazada, comunidades étnicas y víctimas del conflicto armado interno, tiene su origen en el hecho de que la Unidad Nacional de Protección se negó a adoptar las medidas de protección solicitadas, aduciendo para ello que no se advertía la necesidad en la prestación del

¹²¹ Otros principios referidos en el artículo 2º del mencionado decreto son: buena fe y adecuación institucional.

servicio, sin que para el efecto hubiere reparado en las particulares condiciones que ostentan, susceptibles de *especial protección constitucional*.

Es por eso que de una lectura general de los hechos que dieron lugar a la presentación de las acciones de tutela objeto de revisión, a partir de las pruebas que reposan en los expedientes, la Sala advierte de antemano, sin mayor dificultad, que existen múltiples factores que permitirían presumir la existencia de un nivel de *riesgo extraordinario o extremo* en cabeza de los accionantes, en su condición de activistas de derechos humanos, víctimas de desplazamiento forzado, intimidaciones, agresiones, amenazas y violencia sexual, que evidentemente comprometen sus derechos fundamentales a la vida, a la integridad física, a la libertad y a la seguridad personal, así como los de sus familias, quienes indirectamente también han padecido estos actos de violencia como instrumento para entorpecer y obstaculizar la labor de defensa de los derechos humanos y libertades fundamentales que desarrollan.

Debe comprobarse, entonces, que las situaciones descritas en cada uno de los casos rebasan los límites del principio de igualdad ante las cargas públicas, lo cual obligaría al Estado a dispensar por el tiempo que los accionantes requieran, las medidas de protección necesarias a fin de prevenir la materialización de los riesgos denunciados o mitigar los efectos de su eventual consumación. Esto último, también, en aras de materializar el efectivo goce del derecho al libre ejercicio de la profesión u oficio, y sin interferencias, de las actividades ligadas a la defensa de derechos humanos, teniendo como fondo las siguientes conclusiones, que son por entero aplicables a ambos casos:

9.1.1. La seguridad personal es un derecho fundamental innominado y autónomo, consagrado expresamente en tratados internacionales ratificados por Colombia, derivado de disposiciones de la Constitución Política y reconocido por la jurisprudencia constitucional, al menos desde la Sentencia T-719 de 2003.

Al ser su contenido y alcance variable -a la hora de identificar la obligación correlativa- el derecho a la seguridad personal debe ser determinado en función del contexto sociopolítico y jurídico en el cual se encuentra la persona amenazada. Es así como logra explicarse que, aun cuando es un derecho que tiene toda persona, debe ser particularmente garantizado, por ejemplo, mediante la acción de tutela, a sujetos de especial protección constitucional.

9.1.2. La actividad de defensa de derechos humanos bien puede llevarse a cabo individual o colectivamente, y consiste básicamente en promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y libertades fundamentales en los planos nacional e internacional.

Los defensores de derechos humanos disponen de un amplio catálogo de prerrogativas, entre las que se encuentran: conformar organizaciones no gubernamentales; reunirse o manifestarse de manera pacífica; obtener, recibir y

poseer información sobre los derechos humanos; publicar sus opiniones sobre la situación de respeto a estos derechos por parte del Estado; establecer espacios para debatir sobre el tema; denunciar políticas y comportamientos que vulneren los derechos humanos; prestar asistencia profesional a víctimas de estas violaciones; disponer de recursos eficaces en casos de transgresión a sus libertades fundamentales, entre otras¹²².

Como puede apreciarse, la conceptualización sobre la actividad de defensa de los derechos humanos es amplia y admite, en consecuencia, una numerosa lista de gestiones que caracterizan a un defensor de derechos humanos. Entre las labores más importantes está la representación de personas y la protección de los derechos de personas o grupos tradicionalmente discriminados para su reivindicación en el ordenamiento jurídico y la sociedad en general. Se trata, verbigracia, de la niñez, personas en condiciones de discapacidad, los trabajadores, las personas con identidades sexuales diversas, la población desplazada o comunidades afrodescendientes, étnicas y campesinas.

El desarrollo de estas labores, en medio de un conflicto armado interno, como el que se vive en Colombia, implica la asunción de considerables riesgos que los convierte en sujetos de especial vulnerabilidad, razón por la cual se incrementa el deber de protección *iusfundamental* que recae sobre el Estado. Particularmente, en el caso de las defensoras de los derechos humanos, éstas corren los mismos riesgos que los hombres, pero debido a la condición de mujer se exponen a amenazas y modalidades de violencia de género específicas o son objeto de las mismas.

9.1.3. Para solicitar la prestación del servicio de protección al Estado, deberá acreditarse, así sea sumariamente, la existencia de agresiones o amenazas en contra de la integridad personal, así como su naturaleza e intensidad y condiciones particulares de vulnerabilidad que afronta y que suponen un estadio superior de amenaza. Esto conlleva, correlativamente, la obligación de las autoridades competentes de identificar el tipo de amenaza que recae sobre la persona, definir de manera oportuna sobre las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar la consumación de un daño, especialmente cuando se trate de personas que por su actividad misma están expuestas a un nivel de amenaza mayor, como sería el caso de los defensores y defensoras de derechos humanos.

9.1.4. La Unidad Nacional de Protección es el organismo de seguridad encargado de organizar el programa de prevención y protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón del ejercicio de su cargo, de la mano de la Policía Nacional y el Ministerio del Interior.

¹²² Ver la Declaración de los Defensores de Derechos Humanos. Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 8 de marzo de 1999.

Entre los principios que orientan las acciones en materia de prevención y protección, se encuentran la complementariedad, la concurrencia, la coordinación, la eficacia, el enfoque diferencial, la idoneidad y la oportunidad.

Con base en el principio de concurrencia, la Unidad Nacional de Protección y la Policía Nacional deben aportar las medidas de prevención y protección de acuerdo con sus competencias y capacidades institucionales, administrativas y presupuestales, para la garantía efectiva de los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad personal de quienes sean objeto del programa de prevención y protección.

En lo que hace al principio de coordinación, la Unidad Nacional de Protección y la Policía Nacional tendrán que actuar de manera ordenada, sistemática, coherente, eficiente y armónicamente para la prevención y protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad, y la seguridad personal de quienes sean objeto del programa de prevención y protección.

Frente al principio de enfoque diferencial, es necesario tener en cuenta que para la correspondiente evaluación de riesgo, así como para la recomendación y adopción de medidas de protección, deberán observarse las especificidades y vulnerabilidades por pertenencia étnica, perfil etario, género, discapacidad, orientación sexual y procedencia urbana o rural de quienes son objeto del programa de protección, pues son aspectos diferenciales que profundizan el riesgo de sufrir actos de violencia relacionados con el conflicto armado interno.

9.1.5. La Fiscalía General de la Nación tiene la obligación constitucional de adelantar el ejercicio de la acción penal y realizar la investigación de los hechos que revistan características de un delito que lleguen a su conocimiento por medio de una denuncia, siempre que medien suficientes motivos y circunstancias fácticas que indiquen la posible existencia del mismo.

La obligación de investigar las vulneraciones a los derechos humanos cobra especial importancia en el caso de los defensores y defensoras de derechos humanos puesto que la impunidad en esas investigaciones tiene un efecto no solamente individual, sino también colectivo, *“en la medida en que la sociedad se ve impedida para conocer la verdad sobre la situación de respeto o violación de los derechos de las personas bajo la jurisdicción de un determinado Estado”*¹²³.

En el contexto colombiano, el deber de investigar amenazas, homicidios, desapariciones forzadas, tortura y actos de violencia sexual contra defensores de derechos humanos es producto de la recomendación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de que el Estado *“adopte políticas públicas integrales y efectivas, y continúe avanzando en el fortalecimiento de*

¹²³ Corte IDH. Caso Nogueira de Carvalho y otro Vs. Brasil. Excepciones preliminares y Fondo. Sentencia de 28 de Noviembre de 2006. Serie C No. 161.

*las ya existentes, para la protección de defensoras y defensores en situaciones de riesgo derivadas del ejercicio de sus labores así como para investigar las violaciones que han sido cometidas en su contra y sancionar a los responsables*¹²⁴.

9.1.5.1. Por medio de la Ley 1426 de 2010, *“Por la cual se modifica la Ley 599 de 2000, relativa a las conductas punibles que atentan contra los bienes jurídicamente protegidos de los defensores de derechos humanos y periodistas”*, se intentaron proteger las especiales circunstancias de vulnerabilidad de los defensores de derechos humanos generada por sus actividades, obligando, por ejemplo, a la Fiscalía General de la Nación a aplicarlas como circunstancias de agravación punitiva cuando la víctima fuere catalogada como defensor de derechos humanos en los siguientes delitos: homicidio (Artículo 104 Numeral 10), lesiones personales (artículo 119), tortura (artículo 179 numeral 4), desplazamiento forzado (artículo 181 numeral 3º), explotación sexual (artículo 216 numeral 5) y amenazas (artículo 347 inciso 2). Esta última conducta establece que si la amenaza o intimidación recae sobre un familiar del defensor de derechos humanos, la pena se aumentará hasta en una tercera parte.

9.1.5.2. A través de la Ley 1257 de 2008, *“Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones”* se adoptaron disposiciones que permiten garantizar a todas las mujeres una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado, el ejercicio de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico interno e internacional, el acceso a los procedimientos administrativos y judiciales para su protección y atención, y la adopción de las políticas públicas necesarias para su realización.

Además de dar luces conceptuales a partir de definir qué se entiende por violencia contra la mujer, dispuso que para la interpretación y aplicación de la normatividad deberán aplicarse, entre otros, los principios de igualdad real y efectiva, reconocerse que los derechos de las mujeres son derechos humanos, que las mujeres víctimas de violencia deben ser atendidas integralmente y de manera diferenciada, esto es, atendiendo a sus necesidades y circunstancias específicas de vulnerabilidad o riesgo, de forma que se asegure el acceso efectivo a sus derechos.

9.1.5.3. De otra parte, la Ley 1719 de 2014 *“Por la cual se modifican algunos artículos de las Leyes 599 de 2000, 906 de 2004 y se adoptan medidas para*

¹²⁴ CIDH. Verdad, Justicia y Reparación: Cuarto Informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia. OEA/Ser.L/V/II.Doc 49/13. 31 de diciembre de 2013. Debe destacarse, por lo demás, que el cuadro de riesgo, amenazas, hostigamientos y actos violentos que enfrentan las defensoras de los derechos de las mujeres en Colombia y sus familiares ha sido ampliamente documentado por la CIDH en su informe del 2006 – Las Mujeres Frente a la Violencia y Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia – y el informe de seguimiento publicado como parte del Capítulo V del informe anual de 20091598. Allí, la Comisión IDH reitera la necesidad de que el Estado investigue y sancione debidamente las amenazas y ataques contra las defensoras de los derechos de las mujeres para garantizar que estas vejaciones no culminen en la impunidad.

garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, en especial la violencia sexual con ocasión del conflicto armado, y se dictan otras disposiciones”, consagró medidas concretas para garantizar el derecho de acceso a la justicia de la víctimas de violencia sexual, en especial de la violencia sexual asociada al conflicto armado interno, con el fin de atender de manera prioritaria las necesidades de las mujeres, niñas, niños y adolescentes víctimas¹²⁵.

Allí se adicionaron nuevos tipos penales tales como: i) el acceso carnal abusivo en persona protegida menor de catorce años, ii) actos sexuales con persona protegida menor de catorce años, iii) prostitución forzada en persona protegida, iv) esclavitud sexual en persona protegida, v) trata de personas en persona protegida con fines de explotación sexual, vi) esterilización forzada en persona protegida, vii) embarazo forzado en persona protegida, viii) desnudez en persona protegida, ix) aborto forzado en persona protegida y x) violencia.

Se agregó, adicionalmente, como circunstancia de agravación punitiva a los delitos de explotación sexual, el que la conducta sea cometida como forma de retaliación, represión o silenciamiento de personas que se desempeñan como líderes o defensores de derechos humanos.

Así mismo, en el artículo 13 de la referida norma, se dispusieron una serie de derechos y garantías para las víctimas de violencia sexual en cuanto a la investigación y juzgamiento que debe observar todo funcionario público en desarrollo del proceso penal u otro tipo de actuación jurisdiccional o administrativa:

“1. Que se preserve en todo momento la intimidad y privacidad manteniendo la confidencialidad de la información sobre su nombre, residencia, teléfono, lugar de trabajo o estudio, entre otros, incluyendo la de su familia y personas allegadas. Esta protección es irrenunciable para las víctimas menores de 18 años.

2. Que se les extienda copia de la denuncia, del reconocimiento médico legal y de cualquier otro documento de interés para la víctima.

3. No ser discriminadas en razón de su pasado ni de su comportamiento u orientación sexual, ni por ninguna otra causa respetando el principio de igualdad y no discriminación, en cualquier ámbito o momento de la atención, especialmente por los operadores de justicia y los intervinientes en el proceso judicial.

4. Ser atendida por personas formadas en Derechos Humanos, y enfoque diferencial. Todas las instituciones involucradas en la atención a víctimas de violencia sexual harán esfuerzos

¹²⁵ La Ley 1448 de 2011 señala la necesidad de incorporar el enfoque de género en los procesos de atención a las víctimas de violencia y ordena, en su artículo 13, que el Estado ofrezca especiales garantías y medidas de protección a los grupos expuestos a mayor riesgo tales como mujeres, líderes sociales y defensores de derechos humanos.

presupuestales, pedagógicos y administrativos para el cumplimiento de esta obligación.

5. El derecho a no ser confrontadas con el agresor, a no ser sometidas a pruebas repetitivas y a solicitar a las autoridades judiciales que se abstengan de ordenar la práctica de pruebas o excluyan las ya practicadas que conlleven una intromisión innecesaria o desproporcionada de su derecho a la intimidad.

6. Ser atendidas en lugares accesibles, que garanticen la privacidad, salubridad, seguridad y comodidad.

7. Ser protegidas contra toda forma de coerción, violencia o intimidación, directa o sobre sus familias o personas bajo su custodia.

8. A que se valore el contexto en que ocurrieron los hechos objeto de investigación sin prejuicios contra la víctima.

9. A contar con asesoría, acompañamiento y asistencia técnica legal en todas las etapas procesales y desde el momento en que el hecho sea conocido por las autoridades. Las entrevistas y diligencias que se surtan antes de la formulación de imputación deberán realizarse en un lugar seguro y que le genere confianza a la víctima, y ningún funcionario podrá impedirle estar acompañada por un abogado o abogada, o psicóloga o psicólogo. Se deberán garantizar lugares de espera para las víctimas aislados de las áreas en las que se desarrollan las diligencias judiciales, que eviten el contacto con el agresor o su defensa, y con el acompañamiento de personal idóneo.

10. A que se les brinde iguales oportunidades desde un enfoque diferencial, para rendir declaración como a los demás testigos, y se adopten medidas para facilitar dicho testimonio en el proceso penal.

11. A que se considere su condición de especial vulnerabilidad, atendiendo a su condición etaria, de discapacidad, pertenencia a un grupo étnico, pertenencia a poblaciones discriminadas o a organizaciones sociales o colectivos que son objeto de violencia sociopolítica, en la adopción de medidas de prevención, protección, en garantías para su participación en el proceso judicial y para determinar su reparación.

12. La mujer embarazada víctima de acceso carnal violento con ocasión y en desarrollo del conflicto armado, deberá ser informada, asesorada y atendida sobre la posibilidad de continuar o interrumpir el embarazo”.

Además, por interesar a la causa, merece la pena mencionarse que el artículo 14 de la Ley 1719 de 2014, dispone que la autoridad judicial competente adelantará la investigación de los delitos que constituyen violencia sexual con ocasión del conflicto armado, teniendo en cuenta como hipótesis, las siguientes:

- “1. Contexto en que ocurrieron los hechos objeto de investigación.*
- 2. Circunstancias en las que ocurrieron los hechos.*
- 3. Patrones de comisión de la conducta punible.*

4. *Carácter generalizado o sistemático del ataque en virtud del cual se desarrolle la conducta.*
5. *Conocimiento del ataque generalizado o sistemático.*
6. *Pertenencia del sujeto activo a un aparato organizado de poder que actúe de manera criminal.*
7. *Realización de la conducta en desarrollo de una política del grupo organizado”.*

El artículo 17 de aquella preceptiva estableció que en los casos que involucren violencia sexual, el fiscal deberá actuar con debida diligencia y utilizará plenamente sus facultades oficiosas en la investigación para evitar que haya impunidad. La investigación debe iniciarse de manera inmediata al conocimiento de los hechos y ser llevada a cabo en un plazo razonable. También deberá contar dentro de su grupo de investigadores criminalísticos con personal capacitado en delitos sexuales, con quienes adecuará el programa metodológico de la investigación, de acuerdo con las características étnicas, etarias y socioeconómicas de la víctima.

No sobra añadir, por último, que la Ley 1719 de 2014 incorpora como medida de protección para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual con ocasión del conflicto armado interno, *una presunción de vulnerabilidad acentuada de las víctimas de violencia sexual con ocasión del conflicto armado* ante el riesgo de sufrir de nuevas agresiones que afecten su seguridad personal e integridad física y la existencia de riesgos desproporcionados de violencia sexual, conforme a lo previsto en el Auto 092 de 2008. En ese sentido, debe relievase que la adopción de medidas provisionales de protección a que haya lugar, no podrá condicionarse a estudios de riesgo por ninguna de las autoridades competentes.

A continuación, entonces, se realizará un análisis más profundo y detallado de los casos objeto de revisión, por separado, en la medida en que se harán algunas reflexiones puntuales conforme al marco normativo y jurisprudencial en que se desenvuelven.

9.2. Expediente T-4.573.730

9.2.1. En lo atinente al caso de *Wangari* y sus dos hijas, se tiene debidamente acreditado que su residencia estaba ubicada en el municipio de *Kakata* y que allí la peticionaria fungía como líder de la asociación *Candombe*, brindando orientación, asesoría y apoyo para promover la defensa y protección individual y colectiva de víctimas de desplazamiento forzado interno. Sin embargo, tuvieron que abandonar intempestivamente dicha localidad a raíz de varios ultrajes y amenazas recibidas por parte de integrantes de cuerpos armados ilegales que se dieron a la tarea de perseguirlas en retaliación por haber facilitado la huida de un familiar que buscaban reclutar forzosamente. Lo anterior puede corroborarse tanto por la Personería Municipal de *Kakata* como por la propia Fiscalía Seccional, entidades que dejaron constancia de las

amenazas de muerte y de la necesidad de que se les ofreciera medidas de protección policiva.

9.2.2. De igual manera, ha de anotarse que fue la Cruz Roja Internacional la entidad que, finalmente, facilitó el traslado de la actora y de su núcleo familiar hacia *Monrovia*, ciudad en donde continuaron los hostigamientos y persecuciones que las obligaron a pedir apoyo ante la Unidad Nacional de Protección que, tan pronto como tuvo conocimiento de los hechos, procedió a implementar como medidas provisionales a su favor un chaleco antibalas y un medio de comunicación, a lo cual se sumó, posteriormente, un auxilio económico para reubicación por vía del trámite de urgencia, es decir, sin necesidad de la evaluación de riesgo correspondiente.

9.2.3. Tales medidas fueron revalidadas en el marco del procedimiento ordinario de manera sistemática por el organismo de seguridad, debido a que el nivel de riesgo evaluado siempre fue ponderado como extraordinario, por lo menos hasta la última comunicación que se aportó al trámite del presente asunto con fecha de 27 de mayo de 2014, en la que la Secretaría Técnica del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendaciones -CERREM- le comunicó a la actora que el resultado del estudio de su nivel de riesgo seguía siendo calificado de esa manera.

9.2.4. No obstante lo anterior, *Wangari* sostuvo que el chaleco antibalas, el teléfono celular y la ayuda para reubicación no han sido suficientes ni mucho menos eficaces para evitar que se siguieran consumando varias amenazas en contra de su integridad física y de su seguridad personal. Así lo demuestran los Formatos Únicos de Noticia Criminal de la Fiscalía General de la Nación que le fueron recepcionados a lo largo del año 2013, en los que se ponen de presente múltiples denuncias por amenazas, persecuciones, abuso sexual y acceso carnal violento, todas las cuales han derivado en la solicitud de agilización de los procedimientos administrativos pertinentes para que pueda ofrecerse, con carácter prioritario, medidas de seguridad y condiciones de vida dignas que hasta el momento no se han materializado por parte de la Policía Nacional ni por la misma Fiscalía General de la Nación. Es más, nada se ha dicho en relación con la solicitud de la Fiscalía 367 Seccional de *Monrovia* sobre la vinculación de la señora *Wangari* al Programa de Protección de Víctimas y Testigos de la Fiscalía General de la Nación, aun cuando la agresión sexual acontecida el 5 de abril de 2014 fue corroborada con posterioridad por el informe pericial de biología forense que efectuó el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, en el que se concluyó que la muestra vaginal de la víctima contenía semen y debía procederse a realizar un retrato hablado de los presuntos agresores.

9.2.5. Por su parte, la Unidad Nacional de Protección aseveró que las medidas adoptadas por los equipos especializados que conforman el procedimiento ordinario de protección, fueron las más apropiadas para garantizar la seguridad personal de la actora que, en la actualidad, sigue desempeñándose como

miembro del equipo de coordinación de la Asociación *Candombe*, en la ciudad de *Monrovia*.

9.2.6. Algo similar estimó el juez de tutela, para quien no había lugar a conceder la protección constitucional pretendida, en tanto la actora era destinataria de unas medidas de protección fijadas por la propia Secretaría de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas -CERREM- de la entidad demanda que venía valorando su riesgo como extraordinario y que además tenía a su cargo la competencia exclusiva de articular, coordinar y ejecutar medidas de protección y apoyo a la prevención. No sin antes advertirle que, de adelantarse nuevas solicitudes de protección por parte de la actora, se procedería a reevaluar su nivel de riesgo o amenaza existente y adoptar las medidas policivas y de seguridad que estimara pertinentes para brindarle adecuada y permanente protección.

9.2.7. De ahí que un simple cotejo entre las conclusiones apuntadas párrafos atrás y lo acontecido en el asunto objeto de revisión basta, a juicio de la Sala de Revisión, para sostener que los derechos fundamentales de *Wangari* y de sus dos hijas han sido seriamente quebrantados y que nada hay en el proceder de la Unidad Nacional de Protección y de la Fiscalía General de la Nación, a través de sus seccionales, que permita inferir siquiera un acatamiento mínimo a las directrices constitucionales y legales sobre la especial protección estatal que se debe a las defensoras de derechos humanos, la aplicación de un enfoque diferencial a partir del cual debe orientarse el programa de prevención y protección de sus derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad personales, y el deber de la Fiscalía General de la Nación de adelantar diligentemente los procedimientos de investigación de actos de amenazas y violencia sexual contra defensores y defensoras de derechos humanos.

9.2.7.1. En primer lugar, de un repaso general de la normatividad que rige la labor misional de la Unidad Nacional de Protección, especialmente del Decreto 4912 de 2011, la Sala concluye que el organismo pasó por alto, desde un principio, la condición de defensora de derechos humanos de la señora *Wangari* en un contexto complejo de conflicto armado interno en el que debió activarse automáticamente la presunción constitucional de riesgo con el propósito de evitar que los peligros y daños padecidos en un comienzo se causaran de nuevo en la zona de reubicación. Para ese momento, teniendo en cuenta los hechos causantes del desplazamiento forzado, el riesgo desproporcionado que enfrentaba la tutelante y la vulnerabilidad de su núcleo familiar, pudo haberse calificado fácilmente con un nivel extraordinario o incluso extremo, habida cuenta de los graves actos de violencia sexual cometidos en su contra. Recuérdese, por lo demás, que el Auto 098 de 2013, proferido por la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2014, estableció una *presunción de riesgo extraordinario de género* a favor de las mujeres defensoras de derechos humanos y víctimas de desplazamiento forzado, cuya concreción estriba en que, en los eventos en que ellas acudan a las autoridades para solicitar protección, la autoridad competente debe partir de

que la solicitante, en efecto, se encuentra en riesgo extraordinario contra su vida, seguridad e integridad personal y tales riesgos se concretarían con actos de violencia de género.

Olvidó también la entidad demandada que la misma Ley 1719 de 2014 incorpora, como medida de protección, la *presunción de vulnerabilidad acentuada de las víctimas de violencia sexual con ocasión del conflicto armado*, para garantizar el acceso material a la justicia de las víctimas y evitar así sufrir nuevas agresiones que afecten su seguridad personal e integridad física o la existencia de riesgos desproporcionados de violencia sexual. Esta particular circunstancia, advertida en el caso que se estudia, implicaba que, para una adecuada protección tanto de *Wangari* como de sus hijas, no fueran sometidas, como innecesariamente lo hizo la Unidad Nacional de Protección, a una permanente evaluación de su situación de seguridad a través de estudios técnicos de riesgo.

En efecto, en el correspondiente acápite de antecedentes pueden apreciarse las diferentes evaluaciones de riesgo de que fueron objeto las víctimas por más de un año sin que se haya reparado en ellas en aspectos tan elementales como:

- La complementariedad: debido a que procedió a adoptar una serie de medidas de protección sin informar ni colaborarle debidamente a la actora en relación con la posibilidad que tenía de acudir a otras entidades del Estado para reclamar otro tipo de ayudas de tipo asistencial, integral o humanitario por parte de otras autoridades.
- La coordinación: pues no se evidencia una actuación ordenada, sistemática, coherente, eficiente y armónica con la Policía Nacional para la materialización de medidas prevención y protección como la elaboración de mapas de riesgo, cursos de autoprotección, patrullajes, rondas policiales o asignación de esquemas de protección.
- La aplicación de un enfoque diferencial: para adelantar necesariamente las evaluaciones de riesgo y adoptar las medidas de protección con base en las especificidades propias de la actora y su grupo familiar, dado que se trataba de una mujer afrodescendiente, madre cabeza de familia, defensora de derechos humanos y víctima de desplazamiento forzado y violencia sexual cuyas hijas también fueron sujetos pasivos de los punibles de acceso carnal abusivo y actos sexuales. En ese contexto, se verifica que la entidad no dio obligatoria aplicación a la Resolución 0805 de 2012, por medio de la cual el Ministerio del Interior expidió un protocolo específico de enfoque de género y derechos de las mujeres que era aplicable al programa de prevención y protección del Decreto 4912 de 2011. Ello se refleja en las evaluaciones de riesgo realizadas a la actora, que no otorgaron ningún valor o importancia a la concurrencia de las condiciones particulares *-suma de riesgos-* antes anotadas.

De hecho, como bien se sabe, aun cuando ya las víctimas habían sido reubicadas y la Unidad Nacional de Protección había otorgado inicialmente un chaleco antibalas, un teléfono celular y un auxilio económico como elementos de seguridad, las persecuciones y amenazas denunciadas por la señora *Wangari* continuaron produciéndose, al punto de materializarse, a través de un episodio de retención y secuestro con fines de intimidación, un nuevo escenario de abuso sexual y acceso carnal violento en su contra; cuestión que, al rompe, evidencia no solamente la revictimización de la actora y de sus hijas, sino también la indiscutible precariedad o insuficiencia de las medidas de protección para hacerle frente a conductas de violencia sexual que lógicamente no podían contenerse con los recursos físicos antes mencionados, los cuales, sin embargo, fueron recomendados en abstracto, automática e irreflexivamente en cada una de las valoraciones efectuadas por parte de los miembros del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas -CERREM-.

Dejó de lado así la entidad que, en atención a las circunstancias que se le ponían de presente, tenía que haber revaluado el nivel de riesgo y haber adoptado medidas de prevención y protección especializadas y diferenciadas que atendieran a un enfoque diferencial múltiple, pues se repite, la actora es una mujer afrodescendiente, madre cabeza de familia, defensora de derechos humanos y víctima de desplazamiento forzado interno que ha sufrido un impacto agravado y desproporcionado, cuando menos, en dos sentidos: uno *cuantitativo*, que se manifiesta en el aumento de la gravedad de los actos de violencia sexual que hasta el momento había padecido junto con sus hijas, y otro *cualitativo*, referido a que las agresiones cometidas por los actores armados ilegales demostraban marcados patrones de violencia, discriminación, instrumentalización y retaliación con ocasión del género y en razón a la actividad de defensa de derechos humanos de la población desplazada.

Esto último, en concepto de la Sala de Revisión, significa que la situación de peligro no ha cesado y que, por el contrario, tanto *Wangari* como sus hijas, se mantienen permanentemente en un estado de incertidumbre y zozobra, bien sea por las lesiones y daños que han tenido que soportar hasta ahora y que merecen atención y asistencia, o por el temor fundado de nuevos e inesperados ataques que puedan perpetrarse en su contra.

Pero para la Unidad Nacional de Protección, que incluso llevó a cabo la última de las evaluaciones de que se tiene conocimiento el 28 de mayo de 2014, a través del propio Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas -CERREM- para Mujeres, simplemente bastaba con la sola ratificación formal del suministro temporal del teléfono celular, el chaleco antibalas y el auxilio económico, de los que está más que comprobada su ineficacia. Y aunque en esa fecha se ordenó la implementación de un teléfono celular para sus hijas y un auxilio adicional para trasteo, lo cierto es que tales medidas de extensión tampoco resultan suficientes para afrontar los riesgos diferenciados que ya se han planteado y que fueron denunciados en su debido momento ante las autoridades competentes.

Dicho en otras palabras, las garantías fundamentales a la vida, a la libertad, a la integridad física y a la seguridad personal radicadas en cabeza de *Wangari* y de sus dos hijas, continúan siendo seria y gravemente quebrantadas, pues, en términos prácticos, las medidas de protección otorgadas por la Unidad Nacional de Protección han sido anodinas, precarias, impertinentes e insuficientes para neutralizar, repeler o evitar la continuidad de las amenazas, persecuciones, riesgos y daños constitutivos de violencia sexual en su condición de mujeres, que han venido sufriendo durante un interregno superior a los 2 años, lo que interfiere además con el libre ejercicio de la labor de defensa de los derechos humanos en cabeza de la peticionaria.

9.2.7.2. En segundo término, conviene señalar que las Fiscalías Seccionales que recibieron las denuncias por los delitos de amenazas y acceso carnal violento no han actuado diligentemente en relación con su deber de incorporar un enfoque diferencial y de género a los procedimientos de investigación de los delitos relacionados con motivo de la particular condición de *Wangari* como defensora de derechos humanos.

Para empezar, varias de las medidas de protección establecidas en la Ley 1719 de 2014 para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual se inobservaron en su integridad. Sin un ánimo por completo exhaustivo conviene anotar las siguientes:

- No se advierte de los planes metodológicos allegados al expediente, que todas las Fiscalías Seccionales vinculadas hayan tenido en cuenta la condición de la actora de defensora de derechos humanos ni que se hayan ordenado labores investigativas encaminadas a establecer el contexto en el cual se presentaron las amenazas y las conductas de violencia sexual.
- No se encuentra el análisis de posibles agravantes en relación con las conductas punibles denunciadas que, por lo demás, no han superado la fase de indagación desde el año 2013. Tampoco se ha pronunciado frente a la necesidad de adelantar líneas de investigación que apunten a relacionar todos los sucesos vividos por la actora en calidad de defensora de derechos humanos perseguida y hostigada por grupos armados al margen de la ley, pues tan solo se ordena la investigación de hechos aislados que no dan cuenta de la sistematicidad con la que probablemente se han perpetrado.
- No se tiene evidencia de que se haya ordenado a favor de la actora y de su núcleo familiar atención psicosocial permanente ni de que se hayan materializado las medidas de protección ordenadas para contribuir al fortalecimiento del derecho al trabajo y al libre ejercicio de su oficio como defensora de derechos humanos.
- No puede atribuírsele a la actora que los retratos hablados sobre presuntos victimarios no haya podido efectuarse todavía por su desinterés, ya que era

deber de la Fiscalía Seccional a cargo, adoptar y materializar medidas idóneas de protección, atendiendo a un enfoque diferencial, para garantizar condiciones de seguridad y confianza para el pleno ejercicio de los derechos de la víctima y para garantizar su participación durante el trámite del proceso penal.

9.2.8. En consecuencia, no existe duda alguna para la Sala sobre el peligro grave e inminente al que está expuesta la peticionaria y sus hijas, pues se caracteriza además como: *específico e individualizable* (han sido víctimas de amenazas, intimidaciones, persecuciones, violencia sexual y desplazamiento forzado); *cierto* (existen suficientes elementos de juicio obrantes en el expediente que demuestran que la actora y sus hijas fueron no solamente objeto de abuso sexual y acceso carnal violento, sino que fueron desplazadas de manera forzada de *Kakata* a *Monrovia* y continúan siendo intimidadas con amenazas); *importante* (se encuentran seriamente comprometidos sus derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad personal, así como los derechos de sus hijas); *excepcional* (no es una situación que deba afrontar la generalidad de la población de cualquier sociedad); y *desproporcionado* (se trata de una situación insoportable que rompe el equilibrio de las cargas públicas).

Y si bien en este punto resulta pertinente aclarar que no le corresponde a esta Corporación efectuar juicios de valor respecto de la presunta responsabilidad penal, por tratarse de un asunto que escapa de la esfera de competencia del juez constitucional, es suficiente la certeza de que la accionante en su labor como líder y defensora de derechos humanos, relató hechos constitutivos de violencia sexual, desplazamiento forzado, persecución, tortura, amenazas e intimidaciones, tal como quedó anotado en los antecedentes de esta providencia, para concluir que existe evidentemente un déficit protectivo *-en términos de idoneidad y suficiencia-* en el esquema de seguridad reconocido y ratificado que impone la necesidad de que la Unidad Nacional de Protección articule y proporcione inmediatamente todas las medidas especiales y expeditas de prevención y protección con enfoque diferencial a la actora que resulten adecuadas tácticamente a las circunstancias fácticas, riesgos particulares y condiciones de vulnerabilidad que enfrenta junto con sus dos hijas, de acuerdo con las previsiones normativas del Decreto 4912 de 2011. Igualmente, debe considerar la situación de sus hijas dependientes de la actora con el propósito de determinar la extensión de las medidas de protección.

9.2.9. Por tal motivo, sin necesidad de mayores disertaciones, esta Sala de Revisión revocará el fallo del Juzgado Cuarenta Administrativo de Oralidad del Circuito de *Monrovia* -Sección Cuarta- para, en su lugar, tutelar los derechos fundamentales de *Wangari* y disponer, dentro de un término perentorio que evite la postergación de su situación de vulnerabilidad, tan pronto como sea notificada la presente sentencia, que la Unidad Nacional de Protección disponga y materialice todas las medidas especiales y expeditas de prevención y protección con enfoque diferencial que ésta requiera en su condición de defensora de derechos humanos y que resulten adecuadas tácticamente a las circunstancias fácticas, riesgos particulares y condiciones de vulnerabilidad que

enfrenta junto con sus dos hijas, de acuerdo con las previsiones normativas del Decreto 4912 de 2011. Igualmente, habrá de considerar por separado la situación de sus hijas, con el propósito de determinar la extensión de las medidas de protección.

En la implementación de medidas de protección deberá darse cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 8, 9, 18 y 21 de la Ley 1257 de 2008, así como también analizarse la necesidad de medidas complementarias con enfoque diferencial, para lo cual se le remitirá copia de la presente sentencia a la Unidad de Atención y Reparación a las Víctimas, ente coordinador de la implementación de este tipo de medidas según lo previsto en la Resolución 0805 de 2012, para lo de su competencia.

Entre tanto, mientras se adoptan tales medidas, teniéndose en cuenta la gravedad de los hechos aquí mencionados, la Unidad Nacional de Protección tendrá que adoptar como medidas provisionales de prevención y protección: un patrullaje periódico –cada 5 días- al domicilio que tenga *Wangari* de acuerdo con sus necesidades de seguridad, con el objetivo de contrarrestar y neutralizar el riesgo de recibir más amenazas y establecer una interlocución directa con la solicitante de las medidas. Así mismo, tendrá que proporcionar a la actora un esquema individual de protección tipo 1, compuesto por (1) un vehículo corriente, (1) un conductor y un (1) escolta, independientemente de los demás recursos físicos de soporte que deba entregársele para la adecuada prestación del servicio de protección, como es el caso de tiquetes aéreos internacionales, nacionales, apoyos de reubicación temporal o de trasteo, medios de comunicación y blindaje de inmuebles e instalación de sistemas técnicos de seguridad.

Todas estas medidas habrán de ser examinadas en relación con los principios de eficacia, pertinencia, idoneidad, oportunidad y enfoque diferencial. Esto último, claro está, no supone determinar que, para el nivel de riesgo de la afectada, el chaleco antibalas, los teléfonos celulares y los apoyos de reubicación y trasteo ya reconocidos, no sean elementos complementarios en la articulación eficiente de la prestación del servicio de protección.

A su turno, se le ordenará a las Fiscalías 45, 239 y 367 Seccionales de *Monrovia*, que un término perentorio valoren e incorporen a sus programas metodológicos frente a las denuncias de *Wangari*, sus condiciones particulares de: *i)* mujer afrodescendiente, *ii)* madre cabeza de familia, *iii)* defensora de derechos humanos, *iv)* víctima de desplazamiento forzado y *v)* de violencia sexual, con el fin de que determinen las medidas de prevención y protección a que haya lugar y que garanticen de manera más efectiva sus derechos fundamentales a la vida, integridad y seguridad personal. Todo lo anterior, con el objeto de impulsar las investigaciones de los hechos que conduzcan a una persecución eficaz de quienes pretenden interferir con las labores de defensa de derechos humanos que desarrolla la actora y contextualizar el escenario en el que se producen los delitos, al igual que mejorar las posibles falencias en los

programas de protección a las víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado, que estén a su cargo.

Por último, la Sala remitirá copia de la presente providencia al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, para que, de conformidad con las competencias asignadas por la Ley 1098 de 2006, brinde especial atención psicosocial a las hijas de la actora, al haber sido sujetos pasivos de conductas de acceso carnal abusivo y actos sexuales. También lo hará frente a la Procuraduría General de la Nación, con el objeto de que ejerza la debida vigilancia al cumplimiento de esta sentencia, y acompañe en lo que esté a su alcance a la accionante, para lograr la efectividad de sus derechos fundamentales y su libre ejercicio como defensora de derechos humanos.

9.3. Expediente T-4.597.107

9.3.1. Como se relacionó en los hechos de la tutela, el señor *Franz* ostenta la calidad de líder comunitario desde hace más de 27 años, viéndose obligado en el año 1998 a abandonar su residencia en el municipio de *Ostrava*, por amenazas de muerte generadas, al parecer, por el Bloque Metro de las Autodefensas Unidas de Colombia.

9.3.2. Posteriormente, cuando ya residía en *Zatec*, en el año 2003 fue secuestrado un hijo suyo y en el año 2006 fue secuestrada y accedida carnalmente su hija menor. Estas situaciones, según afirma, lo llevaron a recurrir a diversos organismos estatales con el propósito de obtener las medidas de protección necesarias para evitar que se siguieran materializando ese tipo de situaciones.

9.3.3. Fue así como solicitó al Ministerio del Interior que adoptara en su favor mecanismos y procedimientos a su alcance para prevenir las amenazas en contra de su vida, pedimento que fue resuelto de manera negativa por la misma Unidad Nacional de Protección al estimar que su riesgo había sido calificado como de tipo ordinario.

9.3.4. En la actualidad, manifiesta que prosigue en su labor de defensor de los derechos humanos, particularmente se desempeña como representante legal de varias asociaciones de personas desplazadas ubicadas en los municipios de *Olomouc*, zona en donde recibe constantes amenazas e intimidaciones que agravan su condición de desplazado y que ponen en serio peligro su vida e integridad física. De tal suerte que reclama, por vía de tutela, su incorporación a un programa de protección para poder continuar con sus actividades de apoyo y litigio en defensa de los derechos humanos de víctimas de desplazamiento forzado interno.

9.3.5. La Unidad Nacional de Protección mantuvo su postura en el sentido de indicar que el actor ha sido evaluado en varias oportunidades por los analistas del Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información -CETRAI-, los

cuales determinaron que su nivel de riesgo era ordinario. Conceptos que, a su vez, han sido ratificados por el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendaciones de Medidas -CERREM-.

9.3.6. Así pues, estudiando el fondo de la cuestión litigiosa esta Sala de Revisión advierte, con meridiana claridad, que el señor *Franz* ha solicitado en múltiples oportunidades ante la Unidad Nacional de Protección que se le confieran medidas de seguridad que protejan sus derechos a la vida y a la integridad física. De ello son fiel reflejo las pruebas aportadas al trámite de la acción de tutela, en las que constan diversas solicitudes que datan incluso del año 2011 ante la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia, como por ejemplo, aquella del 8 de julio de 2011 en la que se resolvió desvincular del Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio al actor por haber arrojado un nivel de riesgo ordinario, lo cual desvirtuaba la presunción constitucional de riesgo que lo amparaba el momento de la solicitud, de conformidad con lo previsto para entonces en el artículo 40 del Decreto 1740 de 2010.

Inclusive, obra en el expediente copia de Oficio 10727, del 17 de mayo de 2012, mediante el cual la misma Unidad Nacional de Protección le informó al actor que por su condición de líder comunitario tomó la decisión de activar la presunción constitucional de riesgo con la finalidad de implementar medidas de protección pertinentes para proteger su vida e integridad física, para lo cual debía allegar una serie de documentos que serían examinados para determinar el nivel de riesgo por parte del Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información -CTRAI- y del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas -CERREM-.

También aparece en el expediente copia de comunicación del 30 de enero de 2013 realizada al señor *Franz*, por parte de la Secretaría Técnica del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas -CERREM-, en la que se le informa que, “*efectuado el estudio de nivel de riesgo con las indagaciones, verificaciones y labor de campo correspondientes, el mismo había sido validado como ordinario*”, por lo que no podía ser beneficiario del programa de protección liderado por la entidad.

9.3.7. De esta manera, para la Sala resulta indiscutible reconocer que, aun cuando procedía inicialmente la activación de la presunción constitucional de riesgo descrita en el artículo 41 del Decreto 4912 de 2011, puesto que la Unidad Nacional de Protección estaba en la obligación de considerar como cierta la situación de amenaza presentada por el actor en su calidad de líder de personas desplazadas, lo cierto es que una vez adelantados los correspondientes estudios se llegó a la determinación de que su nivel de riesgo era simplemente ordinario, esto es, que se enfrentaba a factores comunes que fluctuaban en la sociedad, lo que determinaba que no fuera adoptada medida de seguridad alguna. Esta conclusión, a primera vista, llevaría a la Sala a despachar negativamente las pretensiones del actor en el asunto bajo estudio.

9.3.8. Empero, no puede desconocerse que el actor lleva casi 30 años desempeñándose como defensor de derechos humanos y, en la actualidad, figura como representante legal de dos organizaciones de personas desplazadas, así como de varias mesas de participación de víctimas en municipios de *Olomouc*, zona que ha sido particularmente afectada por el conflicto armado interno en el país. Circunstancias apenas suficientes, a juicio de la Sala, para que la Unidad Nacional de Protección proceda a efectuar una reevaluación de las circunstancias de hecho que actualmente enfrenta el actor, que permitan inferir si se encuentra frente a un riesgo extraordinario o extremo que diste de los resultados anteriores en términos de escala de riesgos y amenazas, de acuerdo con el procedimiento ordinario del programa de protección delineado en el artículo 40 del Decreto 4912 de 2011.

Téngase en cuenta que la Unidad Nacional de Protección debe analizar la situación específica del solicitante de protección con fundamento en la ponderación de factores objetivos y subjetivos. Esto es, no solamente la realidad e individualidad de la amenaza, sino la situación específica que rodea al amenazado, tales como *“el lugar de residencia, la pertenencia a un partido político, la actividad sindical, la situación económica, la actividad profesional, la labor desempeñada como empleado de cierta entidad estatal o empresa privada, los vínculos familiares, ciertas actuaciones realizadas o haberse visto involucrado en acciones adelantadas por grupos armados que actúan por fuera de la ley”*¹²⁶. Circunstancias que bien pueden ser motivo de una mayor exposición a una situación de acentuada vulnerabilidad en relación con el resto de la población.

9.3.9. En tal virtud, esta Sala de Revisión habrá de revocar la decisión judicial proferida por el Tribunal Superior de *Zatec* -Sala de Decisión Constitucional- que, a su turno, confirmó la dictada por el Juzgado Quinto Penal del Circuito con funciones de conocimiento de la misma ciudad frente a la acción de tutela promovida por *Franz* y, en su lugar, procederá a proteger los derechos fundamentales vulnerados por la Unidad Nacional de Protección, ordenándole a esta entidad, dada la condición de defensor de derechos humanos del accionante y en atención a la presunción constitucional de riesgo extraordinario que lo ampara, que realice una nueva evaluación respecto de las condiciones de riesgo que afronta y, en todo caso, la decisión adoptada le sea comunicada mediante acto administrativo motivado a efectos de que éste pueda tener la certeza de que en su estudio fueron valorados todos los factores de riesgo -objetivos y subjetivos- que presuntamente generan un peligro inminente a su vida e integridad física y, del mismo modo, se esbozan, con claridad, las razones por

¹²⁶ Consultar T-1026 de 2002. Frente al criterio del entorno donde se presenta la posible amenaza, en la referida sentencia se manifestó que debe identificarse si, en efecto, *“(i) es una zona generalmente pacífica o si es de aquellas donde hay un alto nivel de conflicto; (ii) los antecedentes históricos de ataques contra la población por parte de grupos insurgentes que militan en la zona son considerados sistemáticos o esporádicos; (iii) constituye una zona de importancia estratégica para los grupos al margen de la ley y (iv) existe presencia suficiente de la fuerza pública y demás autoridades estatales para mantener el orden público; circunstancias que constituyen características del escenario a partir de las cuales se aumenta la probabilidad de la existencia de un riesgo especial y, por tanto, del cumplimiento de la amenaza”*.

las cuales le asiste o no lo pretendido. Esto último, comoquiera que las evaluaciones de riesgo allegadas al trámite del proceso de tutela adolecían de la falta de una motivación expresa en cuanto a los factores de riesgo que fueron valorados con antelación y los elementos de juicio que fueron tenidos en cuenta para negar la prestación del servicio de protección.

Tal decisión se encuentra soportada en el hecho de que la Unidad Nacional de Protección cuenta con la infraestructura técnica necesaria, así como también con el material probatorio, los elementos y el personal técnico y profesional especializado a efectos de proferir una valoración ajustada a la situación real de seguridad del accionante, que tenga en cuenta su procedencia rural, el escenario y las circunstancias históricas, sociales, económicas y políticas del lugar donde se presentan las amenazas.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR la Sentencia proferida por el Juzgado Cuarenta Administrativo de Oralidad del Circuito de *Monrovia* -Sección Cuarta-, el 2 de julio de 2014, dentro del Expediente T-4.573.730, por las razones expuestas en esta providencia y, en su lugar, **TUTELAR** los derechos constitucionales fundamentales a la vida, a la integridad física, a la libertad, a la igualdad y a la seguridad personal de *Wangari*, en su condición de mujer afrodescendiente, madre cabeza de familia, defensora de derechos humanos y víctima de desplazamiento forzado y violencia sexual, junto con sus dos hijas.

SEGUNDO.- ORDENAR a la Unidad Nacional de Protección, por conducto de su representante legal o quien haga sus veces, que en el término de diez (10) días hábiles, contados a partir de la notificación de la presente sentencia, disponga y materialice todas las medidas especiales y expeditas de prevención y protección con enfoque diferencial que requiera la señora *Wangari* en su condición de defensora de derechos humanos y que resulten adecuadas tácticamente a las circunstancias fácticas, riesgos particulares y condiciones de vulnerabilidad que enfrenta junto con sus dos hijas, de acuerdo con las previsiones normativas del Decreto 4912 de 2011. Igualmente, habrá de considerar por separado la situación de las hijas dependientes de la actora, con el propósito de determinar la extensión de las medidas de protección.

Para la implementación de estas medidas, deberá darse cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 8, 9, 18 y 21 de la Ley 1257 de 2008, así como

también analizarse la necesidad de medidas complementarias con enfoque diferencial.

TERCERO.-ORDENAR a la Unidad Nacional de Protección, por conducto de su representante legal o quien haga sus veces, que tan pronto como se notifique la presente sentencia, habida cuenta de la gravedad de los hechos mencionados y de manera provisional hasta que se adopten las medidas del numeral anterior, suministre a la señora *Wangari*, como medidas de prevención y protección:

- Un patrullaje periódico, cada cinco (5) días, al domicilio que tenga la actora de acuerdo con sus necesidades de seguridad, con el objetivo de contrarrestar y neutralizar el riesgo de recibir más amenazas y establecer una interlocución directa con la peticionaria, a efectos de evaluar y retroalimentar los procesos asociados a la adopción de las medidas a que hubiere lugar.

- Un esquema colectivo de protección tipo 1, compuesto por (1) un vehículo corriente, (1) un conductor y un (1) escolta, independientemente de los demás recursos físicos de soporte que por su nivel de riesgo deba entregársele para la adecuada prestación del servicio de protección, como es el caso de tiquetes aéreos internacionales, nacionales, apoyos de reubicación temporal o de trasteo, medios de comunicación y blindaje de inmuebles e instalación de sistemas técnicos de seguridad, los cuales habrán de ser autorizados sin exigencias adicionales.

Todas estas medidas serán examinadas en relación con los principios de eficacia, pertinencia, inmediatez, idoneidad, oportunidad y enfoque diferencial previstos en el Decreto 4912 de 2011 y la Resolución 0805 de 2012.

CUARTO.- ORDENAR a las Fiscalías 45, 239 y 367 Seccionales de *Monrovia* que, en el término de diez (10) días hábiles, contados a partir de la notificación de la presente sentencia, valoren e incorporen a sus programas metodológicos frente a las denuncias de *Wangari*, sus condiciones particulares de: *i)* mujer afrodescendiente, *ii)* madre cabeza de familia, *iii)* de defensora de derechos humanos, *iv)* víctima de desplazamiento forzado y *v)* de violencia sexual, a fin de que determinen las medidas de prevención y protección a que haya lugar y que garanticen de manera más efectiva sus derechos fundamentales a la vida, integridad y seguridad personal. Todo lo anterior, con el objeto de impulsar las investigaciones de los hechos que conduzcan a una persecución eficaz de quienes pretenden interferir con las labores de defensa de derechos humanos que desarrolla la actora y contextualizar el escenario en el que se producen los delitos, al igual que mejorar las posibles falencias en los programas de protección a las víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado, que estén a su cargo.

QUINTO.- REMÍTASE por Secretaría General de la Corte, copia de esta providencia a la Unidad de Atención y Reparación a las Víctimas, para que, de

conformidad con las competencias asignadas en la Resolución 0805 de 2012, analice y coordine las medidas asistenciales con enfoque diferencial a que haya lugar a favor de *Wangari* y sus dos hijas.

SEXTO.- REMÍTASE por Secretaría General de la Corte, copia de esta providencia al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, para que, de conformidad con las competencias asignadas por la Ley 1098 de 2006, brinde especial atención psicosocial a las hijas de la señora *Wangari*, al haber sido sujetos pasivos de conductas de acceso carnal abusivo y actos sexuales.

SÉPTIMO.- REMÍTASE por Secretaría General de la Corte, copia de esta providencia a la Procuraduría General de la Nación, para que, en virtud de lo previsto en el artículo 277 de la Constitución Política, ejerza la debida vigilancia al cumplimiento de esta sentencia y acompañe en lo que esté a su alcance a la señora *Wangari*, para lograr la efectividad de sus derechos fundamentales y el libre ejercicio de sus actividades como defensora de derechos humanos.

OCTAVO.- REVOCAR la Sentencia proferida por el Tribunal Superior de *Zatec* -Sala de Decisión Constitucional-, el 25 de agosto de 2014, que a su vez confirmó el fallo judicial adoptado por el Juzgado Quinto Penal del Circuito con funciones de conocimiento de *Zatec*, el 8 de julio de 2014, y en su lugar, **TUTELAR** los derechos constitucionales fundamentales a la vida, a la integridad física, a la libertad, a la igualdad y a la seguridad personal de *Franz*, en su condición de defensor de derechos humanos y líder comunitario.

NOVENO.- ORDENAR a la Unidad Nacional de Protección que realice una nueva evaluación respecto de las condiciones actuales de riesgo que afronta el señor *Franz*, haciendo énfasis en su procedencia rural, el escenario y las circunstancias históricas, sociales, económicas y políticas del lugar donde se presentan las amenazas y, en todo caso, la decisión adoptada le sea comunicada mediante acto administrativo motivado a efectos de que éste pueda tener la certeza de que en su estudio fueron valorados todos los factores de riesgo que presuntamente generan un peligro inminente a su vida, integridad física y seguridad personales.

DÉCIMO.- INSTAR a la Unidad Nacional de Protección, por conducto de su representante legal o quien haga sus veces, en cuanto al ámbito de su competencia le corresponda, para que recepcione las solicitudes de protección, adelante las valoraciones de riesgo y adopte las medidas de seguridad a que haya lugar, de defensores y defensoras de derechos humanos, teniendo en cuenta la especial protección que sobre ellos se cierne, su papel preponderante en la sociedad para la garantía y salvaguarda de la democracia y del Estado de Derecho, y la aplicación material de los criterios de enfoque diferencial y sub-diferencial.

DÉCIMO PRIMERO.- ORDENAR por Secretaría General que, en los términos del artículo 55 del Reglamento Interno de esta Corporación, se omita

cualquier dato o circunstancia que puedan llevar a la identificación de los actores y sus familias.

DÉCIMO SEGUNDO.- LÍBRESE la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí indicados.

Notifíquese, comuníquese, cópiese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado
Con salvamento parcial de voto

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO
Secretaria General

**SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO
GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
A LA SENTENCIA T-124/15**

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL DE DEFENSORA DE DERECHOS HUMANOS-Las medidas provisionales en los términos en que fueron otorgadas, ameritaban que la Sala hubiese justificado suficiente y coherentemente su razón de ser (Salvamento parcial de voto)

Considero que el término impuesto para ello excede el tiempo que se le otorgó a la entidad para que, de manera definitiva, disponga y materialice el esquema de seguridad que necesite la accionante y a sus hijas. Es decir, las medidas de protección deberán ser determinadas por la Unidad Nacional de Protección de manera definitiva en un término tan perentorio que, a mi juicio, no permitiría que se alcance a materializar el esquema transitorio otorgado por la Corporación, sobre todo si se tiene en cuenta que el segundo inciso del numeral Tercero de la parte resolutive requiere de un despliegue técnico y presupuestal que le impone a la Unidad un tiempo mayor al establecido para definir el esquema de seguridad definitivo.

Referencia: Expedientes AC T-4.573.730 y T-4.597.107

Acción de tutela instaurada por Luz Erika Alegría Angulo y Juan José González Palacio contra la Unidad Nacional de Protección

Magistrado Ponente:
LUÍS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Aun cuando comparto la decisión que amparó los derechos fundamentales de los demandantes en los expedientes acumulados, en el caso T-4.573.730, debo señalar lo siguiente: El inciso segundo de la parte resolutive ordena a la Unidad Nacional de Protección, que **en el término de (10) días hábiles**, contados a partir de la notificación de la sentencia disponga y materialice todas las medidas especiales y expeditas de prevención y protección con enfoque diferencial que requiera la señora *Wangari*. No obstante lo anterior, en el inciso Tercero, se dispone: "un patrullaje periódico **cada quince (15) días**, al domicilio que tenga la actora de acuerdo con sus necesidades de seguridad, con el objetivo de contrarrestar y neutralizar el riesgo de recibir más amenazas y establecer una interlocución directa con la peticionaria, a efectos de evaluar y retroalimentar los procesos asociados a la adopción de las medidas que hubiere lugar" (...) "Un esquema colectivo de protección tipo 1, compuesto por (1) un vehículo

corriente, (1) conductor y un escolta, independientemente de los demás recursos físicos de soporte que deba entregársele para la adecuada prestación del servicio de protección, como es el caso de tiquetes aéreos internacionales, nacionales, apoyos de reubicación temporal o de trasteo, medios de comunicación y blindaje de inmuebles e instalación de sistemas técnicos de seguridad, los cuales habrán de ser autorizados sin exigencias adicionales" (Énfasis añadido). Si bien estas medidas son provisionales, en cuanto a que se harán efectivas en forma inmediata pero hasta que se materialicen las ordenes que en últimas requiera la accionante, y que, de conformidad con el enfoque diferencial, debe determinar la UNP, considero que el término impuesto para ello excede el tiempo que se le otorgó a la entidad para que, de manera definitiva, disponga y materialice el esquema de seguridad que necesite la accionante y a sus hijas. Es decir, las medidas de protección deberán ser determinadas por la Unidad Nacional de Protección de manera definitiva en un término tan perentorio que, a mi juicio, no permitiría que se alcance a materializar el esquema transitorio otorgado por la Corporación, sobre todo si se tiene en cuenta que el segundo inciso del numeral Tercero de la parte resolutive requiere de un despliegue técnico y presupuestal que le impone a la Unidad un tiempo mayor al establecido para definir el esquema de seguridad definitivo.

Sin desconocer el riesgo inminente y el enfoque diferencial predicable de la demandante en este caso, estimo que las medidas provisionales en los términos en que fueron otorgadas, ameritaban que la Sala de Revisión hubiese justificado suficiente y coherentemente su razón de ser, lo cual me hubiera permitido acompañar a la mayoría de la Sala de haberse sustentado adecuadamente, dejando claro lo que realmente se pretendía. Las dudas que dicha situación me suscitan son las que motivan la presentación de esta parcial salvedad.

Fecha ut supra,

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado