

DERECHO A LA VIDA, INTEGRIDAD, SEGURIDAD PERSONAL Y DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Vulneración por deficiente valoración del riesgo de comunidad indígena

(...) la UNP vulneró los derechos fundamentales a la vida, a la seguridad y al debido proceso administrativo de la comunidad Pickwe Tha Fiw, con fundamento en la existencia de errores administrativos e incoherencias de la entidad que redundaron en la falta de un estudio completo y oportuno de la situación de riesgo de dicha población.

COMUNIDADES INDIGENAS COMO SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCION CONSTITUCIONAL Y TITULARES DE DERECHOS FUNDAMENTALES-Procedencia de la acción de tutela para la protección de sus derechos

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL Y A LA VIDA-Deberes mínimos que deben cumplir las autoridades para la protección

OBLIGACIONES ESPECIFICAS DEL ESTADO FRENTE A LA PROTECCION DE LOS DERECHOS A LA VIDA Y A LA SEGURIDAD PERSONAL

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Precisión de la escala de riesgos y amenazas

MANDATO DE IGUALDAD Y ENFOQUE DIFERENCIAL-Exige al Estado implementar medidas afirmativas en favor de comunidades étnicas, históricamente discriminadas

DERECHO A LA SEGURIDAD-Como derecho colectivo

DERECHO A LA VIDA Y A LA SEGURIDAD PERSONAL-Necesidad de implementar enfoque étnico y territorial para valoración el riesgo de comunidad indígena

Este enfoque implica, en primer lugar, abordar el correspondiente análisis de riesgo desde una perspectiva distinta a la individual, en la que se comprenda la comunidad como un todo, entendiendo que el atentado o la amenaza dirigida contra uno de sus integrantes va dirigido al colectivo. En segundo lugar, es necesario que se adopten medidas concertadas con la población afectada y, finalmente, que las autoridades encargadas de la implementación de las medidas realicen la articulación institucional necesaria para abordar la situación de riesgo de la comunidad desde su contexto socio-económico, sus necesidades y los déficits existentes de protección efectiva de sus derechos, con el fin de trascender medidas que aborden la problemática únicamente con el incremento de fuerzas militares o policiales.

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO EN EL PROCEDIMIENTO DE CALIFICACION DE RIESGO DE LA UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION-Reglas jurisprudenciales

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

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Motivación de medidas de protección a partir de

estudios técnicos se justifica en el derecho al debido proceso y en los principios de causalidad e idoneidad que orientan la prestación del servicio de protección

UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION-Objetivo

UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION-Adopción de medidas de protección colectivas para comunidades indígenas

Referencia: Expediente T-8.056.775.

Acción de tutela formulada por las Autoridades Ancestrales del Resguardo Indígena Pickwe Tha Fiw contra el Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección.

Magistrado Ponente:

ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de junio de dos mil veintiuno (2021)

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la Magistrada Diana Fajardo Rivera y los Magistrados Jorge Enrique Ibáñez Najar y Alberto Rojas Ríos, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales¹, profiere la siguiente providencia.

En el proceso de revisión del fallo proferido el 15 de octubre de 2020, en segunda instancia, por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Popayán, Cauca, Sala Civil-Familia, el cual revocó la providencia adoptada el 7 de septiembre de 2020, en primera instancia, por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Silvia, Cauca, que había concedido el amparo.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

1.1 Los ciudadanos Naryiby Yineth Julián, María Angélica Usnas, María Venecia Ipia Volveras, José Alirio Acue Menza, Luis Esneir Ponton Tenorio, en su calidad de Autoridades Ancestrales de la comunidad indígena Nasa Pickwe Tha Fiw², ubicada en el municipio de Páez, Departamento del Cauca, formularon la presente acción de tutela³. Se destaca que el Ministerio del Interior reconoció la existencia del Resguardo Indígena mediante Resolución 012 del 22 de julio de 2003⁴ y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) reconoció a la comunidad como víctima colectiva del conflicto armado en el Registro Único de Víctimas (RUV) mediante Resolución 2015-181437 del 24 de agosto de 2015⁵.

1.2 Las Autoridades Ancestrales señalaron que han venido siendo víctimas frecuentes de amenazas y hostigamientos por parte de diferentes grupos armados que operan en la zona, por lo que han denunciado ante la Fiscalía General de la Nación los siguientes hechos: (i) El 6 de octubre de 2019, recibieron una amenaza telefónica contra los líderes del resguardo; (ii) en enero de 2020 hombres armados irrumpieron en su comunidad; (iii) en febrero de 2020 vislumbraron un grupo fuertemente armado cerca del resguardo; (iv) ese mismo mes cinco personas entraron a la casa de una integrante de la comunidad solicitando guardar su armamento en dicho lugar bajo amenazas en contra de “sapos”; (v) en mayo de 2020 recibieron una llamada de disidencias de las FARC reclamando un “aporte” de prendas militares o, en su defecto, el pago de cuatro millones de pesos; (vi) el 26 de mayo de 2020 la comunidad observó hombres armados en inmediaciones del resguardo; y, (vii) el 2 de junio un retén ilegal de grupos armados detuvo a uno de los integrantes de la comunidad para preguntar por los líderes del resguardo indígena⁶.

1.3 El 2 de junio de 2020 la Organización Nacional Indígena de Colombia (en adelante ONIC) presentó una solicitud de “Acción urgente” al Estado colombiano y las organizaciones garantes de los derechos humanos para proteger y salvaguardar la integridad de la comunidad Pickwe Tha Fiw⁷. Ese mismo día, la Fiscalía General de la Nación solicitó a la Unidad Nacional de Protección (en adelante UNP) adoptar medidas colectivas de emergencia ante la presencia de las Águilas Negras en la zona⁸.

1.4 El 3 de junio de 2020, las autoridades de la comunidad Pickwe Tha Fiw solicitaron medidas de emergencia colectivas ante la UNP y denunciaron las amenazas recibidas ante la Fiscalía General de la Nación⁹. Ese mismo día, el Defensor Regional del Cauca solicitó a la UNP lo siguiente:

“Se realicen acciones institucionales urgentes para la protección colectiva, individual y demás acciones de su competencia, con el fin de garantizar salvaguardar y proteger los derechos Humanos y Fundamentales a la vida e integridad y libertad de las comunidades

indígenas del resguardo pishcue tha fiw (sic), ubicado en el corregimiento de Itaibe, municipio de Páez cauca”¹⁰.

1.5 El 5 de junio de 2020, la UNP contestó a la comunidad indígena que se debían anexar varios documentos para realizar el trámite de protección ordinario¹¹. Ante lo cual la comunidad reiteró que no se buscaba iniciar una petición ordinaria (regulado por el Decreto 1066 de 2015) sino de emergencia (establecido en el Decreto 2078 de 2017) ante el riesgo inminente que enfrentan, por lo que solicitaron dar trato prioritario a su petición¹².

1.6 Ese mismo día, la Defensoría del Pueblo y luego la Fiscalía General de la Nación (el 13 de junio), reiteraron a la UNP la necesidad imperiosa de adoptar medidas de protección colectivas de emergencia para la comunidad indígena¹³.

1.7 Pese a ello, en comunicaciones del 11 y 18 de junio de 2020, la UNP insistió en que era necesario contar con algunos documentos para realizar un trámite de carácter ordinario de evaluación del riesgo¹⁴. Ante tal escenario y con el fin de obtener una respuesta satisfactoria, la comunidad decidió enviar los documentos solicitados el 18 de junio de 2020¹⁵.

1.8 El 24 de junio de 2020, la UNP contestó que se había detenido el análisis de riesgo para la comunidad Pickwe Tha Fiw, debido a que ya se estaba adelantando un procedimiento de carácter ordinario solicitado por el CRIC (Consejo Regional Indígena del Cauca), petición que había sido presentada desde el año 2018 y que abarca más de 100 comunidades indígenas integrantes del Consejo, incluida la población Pickwe Tha Fiw¹⁶.

1.9 El 7 de julio de 2020, la Defensoría del Pueblo emitió “Alerta Temprana No. 029-2020” en relación con la protección urgente de los líderes indígenas de los resguardos ubicados en los municipios de Páez e Íquira, en los Departamentos del Cauca y el Huila, respectivamente.

Adicionalmente, se destaca que el 9 de julio un miembro de la comunidad accionante recibió una nueva amenaza contra una de las líderes de la comunidad¹⁷.

1.10 El 10 de julio el CRIC emitió un comunicado en el que advirtió que no se podía someter a la comunidad Pickwe Tha Fiw a esperar la definición de un trámite ordinario, dadas las condiciones de inminencia del riesgo y la necesidad urgente de adoptar medidas de protección de emergencia en favor de la población. Debido a ello, solicitó a la UNP y al Ministerio del Interior dar trámite preferente a la petición de la comunidad Pickwe Tha Fiw¹⁸. A su vez, el 18 de julio de 2020, la Fiscalía General de la Nación solicitó nuevamente a la UNP adoptar medidas de protección colectivas de emergencia¹⁹.

1.11 Sin embargo, el 30 de julio de 2020, la UNP contestó a una de las peticiones presentadas por la Defensoría regional del Cauca que no se evidenciaba la necesidad de implementar las referidas medidas de emergencia para la comunidad Pickwe Tha Fiw, debido a que convocó un Consejo de Seguridad “pero no se obtuvo información adicional a la planteada por la comunidad indígena”²⁰.

1.12 Al respecto, la comunidad cuestionó que la UNP no indicó con qué instituciones se realizó el referido Consejo de Seguridad y denunció que éste no contó con la participación de la comunidad indígena, por lo que “resulta abiertamente ilegítimo, ilegal e inconducente para verificar la situación de riesgo de los líderes y lideresas y de la comunidad indígena en general”²¹.

1.13 Como producto de todo lo anterior, el 24 de agosto de 2020, las Autoridades Ancestrales formularon la presente acción de tutela advirtiendo la gravedad de las omisiones de la UNP, el peligro que enfrentan de ser revictimizados, así como el carácter inminente, específico, concreto, presente, importante, claro, excepcional y desproporcionado del riesgo en que se encuentra la comunidad.

1.14 Por ende, solicitaron el amparo de sus derechos fundamentales a la vida, integridad, seguridad, enfoque diferencial y al debido proceso. Asimismo, pidieron que se les brindarían medidas de protección colectivas de emergencia. que se conformara un espacio de concertación para tal efecto y que se generaran las garantías necesarias para que el resguardo pueda fortalecer sus formas de protección propias 22.

2. Trámite de la acción de tutela

2.1 El 25 de agosto de 2020, el Juzgado Promiscuo del Circuito de Silvia, Cauca, admitió la acción de tutela y ordenó notificar a las entidades accionadas para que se pronunciaran sobre los hechos y pretensiones del amparo, y dispuso la vinculación al proceso de la ONIC, al CRIC, a la Defensoría Regional del Cauca, a la Alcaldía de Páez – Cauca, al Personero Municipal de Páez – Cauca, a la Fiscalía General de la Nación, al Ministerio de Defensa y a la Defensoría del Pueblo²³. A su vez, el 04 de septiembre de 2020, decidió vincular a la Alcaldía Municipal de Silvia, Cauca²⁴.

3. Respuestas de las entidades accionadas y vinculadas

3.1 El 26 de agosto de 2020, el Ministerio del Interior indicó que no tenía legitimación en la causa por pasiva, por lo que solicitó su desvinculación del trámite, al tratarse de pretensiones directamente relacionadas con las funciones que realiza la UNP, que tiene “la responsabilidad exclusiva de definir las medidas y la manera de cómo se implementan y se operativizan los esquemas de seguridad”²⁵. A su vez, indicó que la UNP “no ha presentado el caso del Resguardo Indígena PICKWE THA FIW”²⁶, por lo que el Ministerio del Interior no ha vulnerado ningún derecho de la comunidad.

3.2 La ONIC relató que ha solicitado de manera reiterada a la Fiscalía General de la Nación, a la UNP y al Ministerio Público medidas urgentes para proteger a la comunidad Pickwe Tha Fiw, a pesar de lo cual “no se ha realizado acción alguna”²⁷, lo que pone en riesgo sus derechos a la vida e integridad personal, al encontrarse en un grave riesgo “pues como lo hemos advertido nosotros, la Fiscalía y la Defensoría del Pueblo, la presencia de grupos armados organizados en el territorio del resguardo constituyen un riesgo extremo e inminente, en especial ya que no se trata de hechos aislados sino recurrentes”²⁸.

3.3 En este sentido, la ONIC refirió que la UNP presenta problemas de articulación interna y que el Ministerio del Interior tiene el deber de adoptar medidas integrales en favor de las poblaciones indígenas. Con lo cual alertó que “las condiciones para los líderes sociales y para los pueblos indígenas de Colombia, es crítica. Cada día vemos como se incrementan los asesinatos a líderes y las masacres que buscan exterminar con los pueblos”²⁹.

3.4 El CRIC indicó que también ha denunciado las amenazas contra la comunidad Pickwe Tha Fiw y reiteró que es deber de la UNP, la Policía Nacional y el Ministerio del Interior proteger a dicha población³⁰. Adicionalmente, indicó que los procedimientos que adelanta la UNP están realizándose sin la participación del CRIC ni de las autoridades ancestrales de la comunidad Pickwe Tha Fiw, por lo que solicitó que se ordene a la UNP ordenar las medidas de protección colectivas de emergencia que solicita la comunidad (Decreto 2078 de 2017³¹) y crear una mesa interinstitucional de seguimiento donde participen el Ministerio del Interior, la Fiscalía, el CRIC y la comunidad indígena³².

3.5 Por su parte la UNP relató diferentes actuaciones³³ que viene realizando desde el 2018 sobre la solicitud ordinaria de protección que formuló el CRIC (Orden de Trabajo No. 62), trámite que se encuentra suspendido porque los líderes del CRIC se oponen a realizar las reuniones faltantes de manera virtual a pesar de las contingencias de la actual pandemia³⁴.

Por ende, solicitó declarar la improcedencia de la acción de tutela en cuanto se encuentra analizando la situación de riesgo de la población Pickwe Tha Fiw en el marco del trámite ordinario solicitado por el CRIC³⁵.

3.6 En un documento aparte, la UNP indicó que, atendiendo una de las denuncias de la Defensoría del Pueblo, realizó un análisis inicial en favor de la comunidad Pickwe Tha Fiw en el que realizó consultas con las autoridades locales y departamentales y concluyó lo siguiente:

Es por ello entonces que una vez valorada la situación no se considera pertinente el inicio del trámite de emergencia colectivo, sin embargo, se presenta una situación que ha de ser valorada desde un escenario individual a la señora Aida Marina Quilcue Vivas y los líderes que pueden verse afectados de manera particular y concreta”³⁶.

3.7 La Alcaldía Municipal de Silvia, Cauca, se limitó a indicar que no le constaban los hechos señalados en la acción de tutela y que, si bien, su municipio no es ajeno a la situación de orden público que se presenta en la zona, aceptará el fallo correspondiente³⁷.

3.8 La Fiscalía General de la Nación destacó que la UNP es la entidad competente para satisfacer las pretensiones de los accionantes, por lo que no tiene legitimación en la causa por pasiva en el presente asunto³⁸.

3.9 A su vez, la Fiscalía Quinta Seccional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Cauca destacó que ha recibido diversas denuncias provenientes del resguardo Pickwe Tha Fiw y que existen grupos armados organizados que operan en la zona,

como las disidencias de las FARC que “ponen en alto riesgo a los líderes y autoridades indígenas en particular, y a los resguardos indígenas y comunidad”. Por lo cual, indicó que remitió oficios a la Policía Nacional y a la UNP para que se adopten medidas de protección para la comunidad Pickwe Tha Fiw, dado que “considera como necesaria una acción URGENTE a favor de las personas de esta comunidad”³⁹.

4. Decisiones judiciales objeto de revisión

4.1 Primera Instancia: El Juzgado Promiscuo del Circuito de Silvia, Cauca, en decisión del 7 de septiembre de 2020, resaltó las diversas alertas proferidas por la Defensoría del Pueblo y la Fiscalía General de la Nación que enfatizaban el grave riesgo en el que se encuentra la comunidad Pickwe Tha Fiw debido a la presencia de grupos armados en la zona⁴⁰, por lo que concluyó que se acreditó debidamente la situación de riesgo existente caracterizado por “amenazas específicas, individualizables y actuales respecto de la comunidad accionante”⁴¹.

4.2 Argumentó que tales circunstancias no fueron tenidas en cuenta por la UNP para valorar o evaluar el riesgo, en tanto no precisó qué autoridades fueron consultadas ni indagó con la comunidad indígena para verificar su situación de seguridad. En este sentido, indicó que la misma UNP había explicado que el proceso de valoración inicial del riesgo implicaba indagar con “las autoridades competentes y a los miembros de dicha comunidad”⁴², lo cual no se realizó en este caso.

4.3 Así, concluyó que la UNP “como autoridad encargada del estudio y de implementar medidas de seguridad debió tener en cuenta las situaciones específicas de los afectados adoptando medidas con especial enfoque diferencial, ello por la calidad de sujetos de especial protección constitucional que ostentan”⁴³. Por lo que aseguró que se había desconocido el enfoque diferencial y un análisis integral del escenario descrito en la acción

de tutela.

4.4 En consecuencia, decidió conceder el amparo y ordenar a la UNP que “se realice una evaluación de riesgo colectivo del Resguardo Indígena PICKWE THA FIW teniendo en cuenta el enfoque diferencial y el contexto propio de la comunidad en mención, elemento que deberá valorar de manera expresa articulada y coordinadamente con las autoridades del Resguardo, los denunciantes y comunidad afectada. En todo caso, el resultado y decisión adoptada deberá ser comunicada a la comunidad ancestral mediante acto administrativo motivado”⁴⁴. A su vez, ordenó desvincular a la Alcaldía Municipal de Silvia, Cauca, por falta de legitimación por pasiva⁴⁵.

4.5 Impugnación: El fallo fue impugnado por la UNP, con fundamento en que se habría desconocido la competencia del CRIC, organización de la cual hace parte la comunidad Pickwe Tha Fiw, dado que se encuentra en curso un trámite ordinario solicitado por tal Consejo desde 2018, por lo que el nivel de riesgo de la comunidad viene siendo analizado en el marco de dicho trámite⁴⁶. Además, refirió que la orden del juez vulneraba el derecho a la igualdad de las otras comunidades indígenas que también hacen parte del CRIC, al otorgarle un trámite preferente⁴⁷.

4.6 Segunda instancia: El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Popayán, Cauca, Sala Civil-Familia, en sentencia del 15 de octubre de 2020, consideró que la comunidad Pickwe Tha Fiw debe esperar a la resolución del trámite ordinario que se adelanta sobre el CRIC, por lo que un pronunciamiento previo resultaría anticipado⁴⁸. Además, resaltó que la UNP ya había concluido que no resultaba pertinente iniciar un trámite de emergencia colectivo, por lo que concluía que la comunidad no se encuentra en una “situación de extrema vulnerabilidad que amerite la intervención del juez de tutela”⁴⁹.

4.7 Por otra parte, argumentó que una de las líderes de la comunidad ya cuenta con un

esquema de protección individual por parte de la UNP y que, en todo caso, las medidas colectivas están siendo objeto de análisis en el marco del trámite relacionado con el CRIC50. En consecuencia, revocó la decisión del juez de primera instancia, negó el amparo y exhortó al CRIC para que de manera conjunta con la UNP culminaran el trámite ordinario de evaluación del riesgo colectivo, garantizándose la participación de la comunidad Pickwe Tha Fiw51.

5. Pruebas incluidas en el expediente52

-Resolución No. 2015-181437 del 24 de agosto de 2015 de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en el que se incluye al Resguardo Pickwe Tha Fiw en el Registro Único de Víctimas (RUV) ante la existencia de “un patrón de victimización caracterizado por la ocurrencia recurrente de hechos de Homicidio, Amenaza a la vida, a la Integridad y a la Seguridad Personal, Desplazamiento Forzado, Discriminación y Reclutamiento de Niños, Niñas y Adolescentes” 53.

-Comunicado de la ONIC del 2 de junio de 2020 en el que solicita urgentemente medidas de protección para la comunidad Pickwe Tha Fiw, ante amenazas de grupos armados.

-Solicitud de medidas de emergencia colectivas para el Resguardo Indígena Pickwe Tha Fiw presentada el 3 de junio de 2020 ante la UNP y el Ministerio del Interior.

-Denuncia formulada el 3 de junio de 2020 ante la Fiscalía General de la Nación por amenazas y hostigamientos recibidos por la comunidad indígena Pickwe Tha Fiw.

-Solicitudes de la Defensoría del Pueblo y la Defensoría Regional del Cauca a la UNP del 354 y 555 de junio de 2020, para que se adopten medidas de protección colectivas de emergencia para la comunidad Pickwe Tha Fiw.

-Acta del Consejo de Seguridad adelantado el 19 de junio de 2020 por la Alcaldía de Silvia, Cauca, en el que se reconoce que “hay muchos puntos de control, que ya los están tomando las disidencias de las FARC, hay amenazas en el norte del cauca para comunidades indígenas”⁵⁶.

-Alerta Temprana No. 029 de 2020, proferida el 7 de julio de 2020 por la Defensoría del Pueblo ante la presencia de disidencias de las FARC en los municipios de Páez e Íquira, con el fin de que se “adopten las medidas urgentes de prevención, reacción rápida y protección para la población focalizada”, entre los cuales se encuentran líderes sociales, indígenas, defensores de derechos humanos, entre otros.

-Requerimientos de la Fiscalía Quinta Seccional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Cauca a la UNP en los días 13 de junio⁵⁷ y 21 de julio⁵⁸ de 2020, para que adopten de manera urgente de medidas de protección individuales y colectivas para la comunidad Pickwe Tha Fiw.

-Requerimiento de la Fiscalía Quinta Seccional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Cauca al Comandante del Departamento de Policía del Cauca con fecha del 18 de julio de 2020, para que se realicen labores de protección por la presencia de disidencias de las FARC, columna móvil Dagoberto Ramos⁵⁹.

-Respuestas negativas de la UNP a las solicitudes de medidas de protección de la comunidad Pickwe Tha Fiw, en los días 11 de junio⁶⁰, 24 de junio⁶¹ y 30 de julio de 2020⁶².

6. Selección del expediente por parte de la Corte Constitucional

6.1 Mediante Auto del 26 de febrero de 2021, la Sala de Selección Número Dos de esta Corporación⁶³ seleccionó el referido expediente bajo los criterios objetivos de: Asunto novedoso y necesidad de pronunciarse sobre una determinada línea jurisprudencial, así como los criterios subjetivos de:

Urgencia de proteger un derecho fundamental y necesidad de materializar un enfoque diferencial. Adicionalmente, previo sorteo, la Sala repartió el referido asunto al Magistrado Sustanciador.

7. Actuaciones realizadas en sede de revisión

7.1 El 19 de abril de 2021, el Magistrado Sustanciador profirió Auto de pruebas en el que solicitó a la UNP que aportara: (i) los documentos en los que consultó a la comunidad indígena Pickwe Tha Fiw con el fin de evaluar su situación de riesgo, así como la prueba de que la comunidad recibió dicha comunicación; (ii) constancias que acrediten las consultas realizadas con autoridades públicas para indagar sobre el riesgo de la comunidad, así como las respuestas recibidas y las conclusiones correspondientes; (iii) documentos sobre las medidas de protección individual que ha adoptado en favor de líderes de la comunidad Pickwe Tha Fiw; (iv) avances del trámite ordinario de evaluación del riesgo colectivo que adelanta en relación con el CRIC, así como la explicación correspondiente de la mora en dicho trámite; y, (v) el protocolo o directriz sobre la aplicación del criterio de enfoque diferencial frente a solicitudes de protección presentadas por comunidades indígenas.

7.2 A su vez, se preguntó a los accionantes y al CRIC sobre: (i) la evaluación de la situación

de seguridad en relación con la comunidad Pickwe Tha Fiw, y (ii) si han sido víctimas de amenazas u hostigamientos adicionales a los referidos en la acción de tutela que acreditaran la necesidad de contar con medidas de protección colectivas de emergencia.

7.3 El 26 de abril de 2021, la UNP contestó las solicitudes del Auto indicando que, en cumplimiento del fallo de primera instancia notificado el 17 de septiembre de 2020, procedió a iniciar la Orden de Trabajo No. 225 sobre medidas de protección colectivas a la comunidad indígena Pickwe Tha Fiw, también indicó que con anterioridad a la referida sentencia “no existe solicitud de protección realizada por el Resguardo”⁶⁴.

7.4 Posteriormente, la UNP indicó que los días 8 y 9 de octubre de 2020 realizó un Taller de Evaluación de Riesgo Colectivo en conjunto con la comunidad indígena para identificar los factores de riesgo existentes. En dicha reunión, las autoridades de la población insistieron que se buscaba la realización de un trámite de emergencia y no ordinario, por lo que el Grupo de Evaluación de Riesgo Colectivo procedió a realizar el análisis correspondiente y concluyó que existía un riesgo inminente, específico, individualizable, cierto y excepcional para la comunidad accionante⁶⁵. En consecuencia, la UNP relató que el 22 de abril de 2021 se firmó la solicitud de medidas de protección colectivas de emergencia con propuestas acordadas con la comunidad indígena en el marco del Taller de Evaluación, las cuales remitió al Ministerio del Interior para su estudio e implementación⁶⁶. Las medidas planteadas fueron las siguientes:

“PROPUESTA DE MEDIDAS CONCERTADAS CON EL COLECTIVO

ENTIDAD A CARGO

Realizar formación en cadena de custodia, protección de la escena y toma de evidencia a la guardia indígena para el fortalecimiento de los procesos de justicia propia.

Fiscalía General de la Nación

Ministerio de Justicia y del Derecho

Realizar formación técnica en primeros auxilios y atención de emergencias a la guardia indígena y comunidad en general.

Ministerio de Salud y Protección Social

Gobernación del Cauca

SENA

Alta Consejería para los DDHH de la Presidencia de la República

Gestionar y garantizar recurso para la formación organizativa, política y técnica, a la guardia indígena y comunidad en general.

Ministerio del Interior

Gestionar y garantizar recurso alimentación en el marco de los procesos de custodia del resguardo y demás labores propias de la guardia.

Gobernación del Cauca

Alcaldía Municipal de Páez

Conformar un equipo propio de apoyo, seguimiento y verificación al proceso de implementación de la protección colectiva.

Ministerio del Interior

Realizar fortalecimiento a los procesos organizativos de los jóvenes y mujeres del resguardo.

Ministerio del Interior

Escuela Superior de Administración Pública – ESAP

Realizar fortalecimiento de los rituales mayores como el sek- buy, ipx ficçxa, Cxaput's, sahelu, ofrenda del agua, refrescamiento de bastones de autoridad.

Ministerio del Interior

Adoptar mecanismos jurídicos y administrativos que permitan la protección del territorio.

Ministerio del Interior

Realizar capacitación en la garantía del derecho fundamental a la consulta previa de los pueblos indígenas a 30 miembros del resguardo.

Procuraduría General de la Nación

Realizar adecuación y mejora del sendero ecológico hacia el sitio sagrado y de la casa Nasa.

Ministerio del Interior

Gobernación del Cauca

Alcaldía Municipal de Páez

Realizar fortalecimiento a la identidad y cultura propia, a través de las actividades culturales como danzas, música propia y artesanías.

Ministerio del Interior

Ministerio de Cultura

Realizar fortalecimiento de la economía propia a través de los tules – huertas- y el eh -cultivo-
.

Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA

Agencia de Desarrollo Rural – ADR

Realizar construcción de un espacio de atención propio en salud.

Gobernación del Cauca

Alcaldía Municipal de Páez

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV

Realizar construcción de un sistema para el almacenamiento y conservación de alimentos.

Gobernación del Cauca

Alcaldía Municipal de Páez

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV

Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA

Realizar construcción y dotación de un hogar juvenil con el objeto de mitigar la ruptura del tejido social y pérdida de la identidad cultural.

Gobernación del Cauca

Ministerio de Educación Nacional

Oficina del Alto Comisionado para la Paz

Realizar una estrategia de comunicación y difusión de piezas informativas con el fin de cesar la estigmatización en contra de los pueblos indígenas, concertado con las autoridades indígenas.

Gobernación del Cauca

Alcaldía Municipal de Páez

Realizar fortalecimiento administrativo del cabildo a través de un coordinador, un político y un profesional, para la coordinación del control social y territorial.

Ministerio del Interior

Realizar capacitación en fortalecimiento del gobierno propio.

Ministerio del Interior

Realizar informe que indique el estado del proceso de ampliación del territorio colectivo.

Agencia Nacional de Tierras – ANT

Realizar asistencia técnica en legislación indígena y derecho constitucional con enfoque étnico diferencial a 30 miembros del resguardo

Ministerio del Interior

Realizar diplomado para 30 miembros del resguardo en construcción de paz y derechos humanos.

Escuela Superior de Administración Pública – ESAP

Realizar diplomado para 30 miembros del resguardo en resolución de conflictos

Escuela Superior de Administración Pública – ESAP

Realizar taller para 30 miembros del resguardo en formulación de proyectos

Realizar implementación de planes de ocupación del tiempo libre, capacitación de la guardia estudiantil y demás actividades formativas propias para NNA del resguardo.

Gobernación del Cauca

Alcaldía Municipal de Páez

Realizar jornada de recepción de denuncias en territorio sobre los nuevos hechos delictivos perpetrados en contra de la comunidad y del territorio, así como la constitución de una mesa de seguimiento sobre los avances en la investigación penal.

Fiscalía General de la Nación

Gestionar el proceso de inclusión objetiva de emisoras comunitarias con enfoque étnico diferencial para el Resguardo Indígena Pickwe Tha Fxiw.

Ministerio de Tecnologías de la

Información y Comunicaciones

Generar y establecer una misión de verificación de la implementación de medidas cautelares, conformada por entidades del orden nacional e internacional.

Ministerio del Interior

Ministerio de Relaciones Exteriores

Unidad Nacional de Protección – UNP

Realizar estudio de seguridad de instalaciones e implementar las recomendaciones que hagan los especialistas según competencia de la UNP a la sede el Resguardo Indígena ubicado en el corregimiento de Itaibe, Cauca.

Unidad Nacional de Protección – UNP

Contribuir al fortalecimiento de la guardia indígena con:

8 radios punto a punto, Minutos de teléfonos satelitales, 77 Kits de Primeros Auxilios, 77 Chalecos, 77 Pares de Botas de senderismos,

77 Linternas, 77 Carpas, 77 Camping y 77 Colchonetas

Unidad Nacional de Protección – UNP

Implementar 3 vehículos 4x4 convencionales con platón de uso colectivo para el resguardo.

Unidad Nacional de Protección – UNP”⁶⁷

7.5 A su vez, la UNP remitió documentos en los que, con ocasión al inicio del mencionado trámite de evaluación del riesgo, solicitó informes a diferentes entidades del ámbito nacional y departamental sobre la situación de seguridad de la comunidad accionante⁶⁸. También, refirió que ha recibido dos solicitudes de protección individual de líderes de la comunidad Pickwe Tha Fiw, las cuales se encuentran en trámite, y explicó que ese mismo 26 de abril se realizaría el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM) en relación con el CRIC, procedimiento que ya se encuentra nuevamente en curso⁶⁹. Finalmente, aportó los protocolos de la institución sobre análisis de riesgo para población indígena, enfoque diferencial, entre otros⁷⁰.

7.6 El 26 de abril de 2021, las Autoridades Ancestrales del Resguardo Pickwe Tha Fiw contestaron el Auto de pruebas refiriendo que en los últimos meses ha continuado la situación de violencia y grupos armados siguen entrando a su territorio “amenazando a los habitantes”. A su vez, relataron que ven “con preocupación que la UNP no ha avanzado en ruta colectiva alguna dejando al azar la situación de riesgo nuestra y al preguntársele por los avances, se observa un alto grado de descoordinación e inoperatividad”⁷¹.

7.7 Más adelante, refirieron que han realizado varias peticiones de información y avances a la entidad en los últimos meses, frente a lo cual destacaron las continuas demoras para evaluar su situación y que sólo se reconoce la existencia de una petición por parte de la comunidad a partir del fallo de primera instancia, desconociendo todas las peticiones de protección previas. En consecuencia, indicaron que acudieron a la Oficina de Control Interno de la UNP y al Ministerio Público para que se resolviera su solicitud⁷².

7.8 Por otra parte, informan la presencia de la columna móvil Dagoberto Ramos de las disidencias de las FARC, así como sucesivos hechos en los que integrantes de tal grupo han detenido a miembros de la comunidad para requisarlos y preguntar sobre el resguardo, por lo que afirman que “el riesgo no ha disminuido desde el mes de junio de 2020 cuando empezamos a exigir la aplicación de la norma mencionada”⁷³. Asimismo, solicitaron tener en cuenta “las abiertas contradicciones, negligencia y hasta irregularidades que se han presentado en la Unidad Nacional de Protección”⁷⁴.

7.9 El 26 de abril de 2021, el CRIC también contestó la solicitud de Auto de pruebas refiriendo que la decisión adoptada en segunda instancia pone en grave riesgo la vida de los integrantes del resguardo Pickwe Tha Fiw. Además explicó que la UNP “vulnera los derechos fundamentales a la vida y seguridad personal de los integrantes de la comunidad indígena accionante, al omitir en sus protocolos de calificación del riesgo, el contexto de violencia generalizada en contra de líderes sociales en el país”⁷⁵, por lo que solicitaron revocar la decisión de segunda instancia y confirmar la de primer grado⁷⁶.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para revisar el fallo proferido dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 86, inciso 3°, y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Procedencia formal de la acción de tutela

2.1 En primer lugar, la Sala determinará si la acción bajo estudio cumple con los siguientes requisitos formales de procedencia: (i) legitimación activa, (ii) legitimación pasiva, (iii) inmediatez, y (iv) subsidiariedad.

2.2 Legitimación activa: El artículo 86 de la Constitución establece que cualquier persona, por sí misma o por quien actúe a su nombre, puede reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos fundamentales. A su vez, el Decreto 2591 de 1991 (artículo 10º) señala la posibilidad de presentar la acción a través de representante legal, agente oficioso, Defensor del Pueblo o personerías municipales⁷⁷.

2.3 Cuando se trata de comunidades étnicas, la Corte Constitucional ha reiterado que sus autoridades, dirigentes y miembros tienen legitimación para reclamar la protección de los derechos de la comunidad, teniendo en cuenta que “son un sujeto colectivo y no una simple sumatoria de sujetos individuales que comparten los mismos derechos”⁷⁸. En este sentido, la Corte indicó en la sentencia T-379 de 2011 que “además de reconocer a las comunidades indígenas como sujetos titulares de derechos, la jurisprudencia constitucional ha establecido que sus dirigentes y miembros gozan de legitimidad para reclamar en sede de tutela la protección de los derechos fundamentales de los cuales goza su comunidad”.

2.4 En el presente caso, los ciudadanos Naryiby Yineth Julián, María Angélica Usnas, María Venecia Ipia Volveras, José Alirio Acue Menza, Luis Esneir Ponton Tenorio, formulan la acción de tutela en calidad de Autoridades Ancestrales de la comunidad indígena Nasa Pickwe Tha Fiw, por lo que se acredita su legitimación por activa para solicitar la protección de los derechos de su comunidad⁷⁹.

2.6 En este caso, se formuló la acción de tutela contra la UNP y el Ministerio del Interior. La primera entidad negó la adopción de medidas de protección colectivas de emergencia a la comunidad Pickwe Tha Fiw y, en cuanto al Ministerio del Interior, se destaca que sería el encargado de impulsar y coordinar tales medidas de conformidad con el Decreto 2078 de 2017⁸², por lo que ambas instituciones tienen legitimación pasiva en el presente asunto.

2.7 Por otra parte, el juez de primera instancia vinculó al proceso a la ONIC, al CRIC, a la Defensoría Regional del Cauca, a la Alcaldía de Páez – Cauca, al Personero Municipal de Páez – Cauca, a la Fiscalía General de la Nación, al Ministerio de Defensa, a la Defensoría del Pueblo⁸³, y posteriormente a la Alcaldía Municipal de Silvia – Cauca⁸⁴. Sobre este punto, la Sala Novena destaca que, si bien no se cuestionó la actuación de estas entidades en la acción de tutela, cada una tiene un rol importante frente a la situación de seguridad y de riesgo que enfrenta la comunidad indígena Pickwe Tha Fiw, por lo que tienen interés directo en la solución del presente caso y, eventualmente, podrían resultar involucradas en las órdenes que se pudieran llegar a adoptar.

2.8 En cuanto a la ONIC y al CRIC, la Sala Novena destaca que se trata de organizaciones sociales que fueron vinculadas por el juez de primera instancia, participaron durante el proceso apoyando la petición de amparo de la comunidad indígena y solicitaron reiteradamente la adopción de medidas de protección de emergencia para la población. Además, la UNP refirió que era un impedimento otorgar las medidas de protección de emergencia solicitadas por la comunidad Pickwe Tha Fiw, debido a que ya existía un trámite ordinario en curso respecto al CRIC, por lo que su legitimación por pasiva también se encuentra acreditada.

2.9 Inmediatez: El artículo 86 de la Constitución estableció la acción de tutela como un mecanismo ciudadano para obtener la protección inmediata de los derechos fundamentales, por lo que la Corte Constitucional ha indicado que debe presentarse en un “término razonable” desde el hecho que presuntamente amenaza o vulnera la garantía constitucional

que se invoca⁸⁵. Asimismo, se cumple este requisito cuando exista un motivo válido para la inactividad de los accionantes o se demuestre que la vulneración es permanente en el tiempo⁸⁶.

2.10 En el presente asunto, la comunidad indígena Pickwe Tha Fiw indica que la UNP no accedió a su solicitud de medidas de protección colectivas de emergencia, por lo cual se amenazan sus derechos fundamentales a la vida, integridad, seguridad, enfoque diferencial y al debido proceso. La Sala encuentra que la última negativa de la UNP fue el 30 de julio de 2020 y la acción de tutela se presentó el 24 de agosto de 2020, por lo que se evidencia a todas luces un ejercicio oportuno de la acción, más aún, si se tiene en cuenta que se alega una vulneración de derechos permanente en el tiempo ante los errores e inactividad de la UNP frente a la petición de medidas de protección a la comunidad accionante.

2.11 Subsidiariedad: La acción de tutela solo procede “cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”⁸⁷, por ende ésta acción tiene un carácter excepcional y subsidiario frente a otros medios judiciales. Se resalta que el análisis de este requisito implica verificar si existe otro medio judicial idóneo y eficaz⁸⁸ para obtener el amparo de los derechos fundamentales invocados. En ese sentido, el Decreto 2591 de 1991 (artículo 6º) dispone que la eficacia de los medios ordinarios debe ser “apreciada en concreto (...) atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante”.

2.12 Por ejemplo, esta Corporación ha referido que “los pueblos indígenas, son sujetos colectivos titulares de derechos fundamentales por su condición de sujetos de especial protección constitucional en situación de vulnerabilidad, por lo que es procedente que acudan a la acción de tutela en el objeto de demandar la protección de sus derechos”⁸⁹. Además, en casos semejantes al presente, en los que se solicita al Estado otorgar medidas de protección, la Corte ha reconocido que “el medio defensa de la jurisdicción contenciosa administrativa resulta ineficaz, pues la duración del trámite puede conducir incluso a una

interferencia grave en el derecho fundamental a la vida”⁹⁰.

2.13 En el caso concreto, las Autoridades Ancestrales de la comunidad Pickwe Tha Fiw cuestionan las negativas de la UNP a ordenar medidas de protección en su favor. Tales respuestas podrían ser considerados actos administrativos de trámite⁹¹, con base en lo dispuesto en los artículos 2.4.1.2.40 y 2.4.1.2.41 del Decreto 1066 de 2015, los cuales fijan el procedimiento que adelanta la UNP en el marco del programa de protección y plantean los pasos de recepción de la petición, verificación de la documentación, evaluación, entre otros, los cuales dan lugar a actos administrativos de trámite que culminarían en una decisión definitiva por parte de la UNP⁹². En el presente caso, las negativas de la entidad corresponden a los referidos pasos preliminares y no resuelven de manera definitiva la situación de la comunidad Pickwe Tha Fiw, por cuanto supeditan su solicitud al trámite ordinario que se adelanta en relación con el CRIC, por lo que no se consolida una situación jurídica como tal y, por ende, no constituirían actos administrativos definitivos.

2.14 Además, se evidencia que, con anterioridad a la formulación de la acción de tutela, la UNP no informó a la comunidad sobre su decisión de no otorgar las medidas de protección solicitadas, sino que ésta se enteró por la respuesta que la UNP remitió a la Defensoría Regional del Cauca⁹³. Por ende, se encuentra que la comunidad indígena se encontraba imposibilitada para formular una pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción contencioso administrativa para controvertir los referidos actos⁹⁴.

2.15 En suma, la Sala Novena concluye que la comunidad indígena no contaba con otro medio judicial para solicitar el amparo de sus derechos fundamentales. Adicionalmente, se resalta que se trata de un sujeto de especial protección constitucional, no solo por su carácter étnico sino también por su calidad como víctima colectiva del conflicto armado interno, que pretende el amparo urgente de sus derechos a la vida y a la integridad personal ante el riesgo que estarían enfrentando por la acción de grupos armados.

2.16 Así, la Sala considera que el amparo cumple con todos los requisitos de procedencia correspondientes y pasa a analizar el fondo del asunto.

3. Planteamiento del caso, problema jurídico y estructura de la decisión

3.1 Las Autoridades Ancestrales del Resguardo Indígena Pickwe Tha Fiw han solicitado reiteradamente la adopción de medidas de protección colectivas de emergencia desde el mes de junio de 2020, debido al escenario de riesgo que enfrentan por la presencia y las amenazas de diferentes grupos armados, entre los cuales se destaca la columna móvil Dagoberto Ramos de las disidencias de las FARC.

3.2 A su vez, la UNP ha negado tal petición de la comunidad indígena, con fundamento en razones de trámite administrativo o por considerar que no existía un riesgo extraordinario. Posteriormente, el juez de primera instancia, concedió el amparo y ordenó a la UNP adelantar un estudio de riesgo de la población accionante, teniendo en cuenta un enfoque diferencial, el contexto y la participación de la comunidad.

3.3 En cumplimiento de esa decisión, la UNP inició una Orden de Trabajo para evaluar el riesgo del Resguardo, realizó una reunión con sus integrantes y concluyó que sí existía un escenario de riesgo extraordinario que ameritaba la adopción de medidas colectivas de protección de emergencia. Razón por la cual remitió su análisis al Ministerio del Interior para que éste estudiara las medidas a adoptar y procediera a su implementación.

3.4 Sin embargo, el juez de segunda instancia revocó el referido fallo y, se destaca, que las actuaciones de la UNP no fueron producto de su propia iniciativa, sino que tuvieron lugar

como cumplimiento de la sentencia de primera instancia, lo que excluye la posibilidad de una eventual carencia actual de objeto por hecho superado⁹⁵.

3.5 Adicionalmente, las medidas de protección solicitadas por el resguardo no han sido aprobadas ni implementadas por el Ministerio del Interior, por lo que tampoco se han satisfecho las pretensiones de la acción de tutela⁹⁶. Asimismo, la comunidad Pickwe Tha Fiw alertó en sede de revisión que se están presentando múltiples hechos de descoordinación al interior de la UNP y que su situación de riesgo se sigue manteniendo, por lo que solicitan con urgencia la implementación de las referidas medidas colectivas de protección.

3.6 Con base en lo anterior, la Sala Novena de Revisión resolverá el siguiente problema jurídico: ¿La UNP y el Ministerio del Interior han vulnerado los derechos fundamentales a la vida, a la seguridad personal y al debido proceso administrativo del Resguardo Indígena Pickwe Tha Fiw, por no conceder medidas de protección colectivas de emergencia a su favor?

3.7 Para resolver este interrogante, la Sala abordará el análisis de los siguientes temas: (i) El deber del Estado de proteger los derechos fundamentales a la vida y a la seguridad personal de las comunidades indígenas; (ii) la necesidad de aplicar un enfoque diferencial en el deber de protección del Estado de las comunidades indígenas; (iii) el debido proceso administrativo en los procedimientos adelantados por la UNP y el Ministerio del Interior; (iv) el trámite de medidas de protección a cargo de la UNP y el Ministerio del Interior; y, (v) la solución del caso concreto.

4. El deber del Estado de proteger los derechos fundamentales a la vida y a la seguridad personal de las comunidades indígenas

4.1 La finalidad principal del Estado colombiano, y de cualquier Estado, debe ser proteger la

vida y seguridad de sus habitantes⁹⁷. De hecho, el fundamento de la organización política y del establecimiento de normas constitucionales y legales en una sociedad debe ser justamente proteger a sus ciudadanos. Por ello, el Preámbulo de la Constitución colombiana establece que ésta busca “asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz”.

4.2 En ese mismo sentido, el artículo 2° indica que “las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades”. Es así, como el deber más primigenio del Estado y su obligación más elemental es salvaguardar la vida de sus habitantes, en tanto ésta “constituye la base para el ejercicio de los demás derechos. Es decir, la vida misma es el presupuesto indispensable para que haya titularidad de derechos y obligaciones”⁹⁸.

4.3 Esta obligación adquiere una especial importancia al tratarse de la protección de las comunidades indígenas. Así, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establece que “tienen el derecho colectivo a vivir en libertad, paz y seguridad como pueblos distintos y no serán sometidos a ningún acto de genocidio ni a ningún otro acto de violencia, incluido el traslado forzado de niños del grupo a otro grupo”⁹⁹. Por ende, el Estado tiene el deber de implementar mecanismos eficaces para prevenir todo acto que tenga por objeto: (i) privarlos de su integridad como pueblos distintos; (ii) desposeerlos de sus tierras, territorios o recursos; (iii) el traslado forzado de su población, entre otros¹⁰⁰.

4.4 La Corte Constitucional ha establecido en términos generales que todos los poderes y órganos del Estado tienen el deber de preservar las condiciones necesarias para que las personas “lleven una existencia tranquila, libre de amenazas y de zozobras”¹⁰¹, dado que la materialización de condiciones mínimas de seguridad se constituye como una garantía mínima para que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos y libertades¹⁰². Este mandato se cualifica al tratarse de comunidades étnicas, cuya supervivencia e integridad ha estado

bajo amenaza, por lo que se exige al Estado “adoptar medidas especiales para garantizar a estas comunidades el disfrute de sus derechos y la igualdad, real y efectiva, para el ejercicio de los mismos”¹⁰³.

4.5 Por otra parte, la Corte ha planteado que el derecho fundamental a la seguridad implica dos mandatos en términos negativos y positivos: (i) El Estado no puede atentar contra sus ciudadanos y, (ii) “cuando un individuo se encuentra en una situación de riesgo predecible que pone en entredicho su vida o integridad personal, el Estado tiene la obligación de adoptar las medidas tendientes para evitar que el peligro que recae sobre ella se materialice”¹⁰⁴.

4.6 En otras palabras, las personas tienen el derecho de “recibir protección adecuada por parte de las autoridades, cuandoquiera que estén expuestas a riesgos excepcionales que no tienen el deber jurídico de tolerar, por rebasar éstos los niveles soportables de peligro implícitos en la vida en sociedad”¹⁰⁵. Lo cual implica una especial importancia frente a las personas que se encuentran en circunstancias de vulnerabilidad y/o peligro, en tanto este derecho “constituye una manifestación del principio de igualdad ante las cargas públicas, materializa las finalidades más básicas asignadas a las autoridades por el Constituyente, garantiza la protección de los derechos fundamentales de los más vulnerables, discriminados y perseguidos, y manifiesta la primacía del principio de equidad”¹⁰⁶.

4.7 Esta protección de los derechos a la vida y a la seguridad personal se materializa en las siguientes obligaciones específicas del Estado:

“(i) “identificar el tipo de amenaza que se cierne sobre la persona”, (ii) “valorar cada situación individual y la existencia, las características y la fuente del riesgo que se ha identificado”, (iii) “definir de manera oportuna las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes”, (iv) “la obligación de asignar tales medios”, (v) “la

obligación de evaluar periódicamente la evolución del riesgo extraordinario, así como de tomar las decisiones correspondientes para responder a dicha evolución”, (vi) “la obligación de dar una respuesta efectiva, en caso de signos de concreción o realización del riesgo extraordinario, y de adoptar acciones específicas para mitigar o disminuir sus efectos”, y, finalmente, (vii) “la prohibición de adoptar decisiones que generen un riesgo extraordinario para las personas en razón de sus circunstancias”¹⁰⁷.

4.8 A su vez, la sentencia T-719 de 2003 y más recientemente la T-469 de 2020 explican la escala de riesgos que debe tener en cuenta el Estado para proteger adecuadamente los derechos referidos: “(i) mínimo: aquel en el cual la persona solo se ve amenazada por la muerte y la enfermedad naturales; (ii) ordinario: el soportado por igual por quienes viven en sociedad; (iii) extraordinario: aquel que ninguna persona tiene el deber jurídico de soportar; (iv) extremo: se presenta cuando una persona está sometida a un riesgo extraordinario, grave e inminente que amenaza con lesionar su vida o la integridad personal”¹⁰⁸.

4.9 En consecuencia, el Estado está llamado a intervenir para proteger a las personas cuando se encuentren expuestas a un riesgo extraordinario o extremos. Al respecto, la sentencia T-469 de 2020 explicó:

“Para establecer si un riesgo puesto en conocimiento de las autoridades tiene una intensidad suficiente como para ser extraordinario, el funcionario correspondiente debe analizar si confluyen en él algunas de las siguientes características: (i) debe ser específico e individualizable, es decir, no debe tratarse de un riesgo genérico; (ii) debe ser concreto, es decir, estar basado en acciones o hechos particulares y manifiestos, y no en suposiciones abstractas; (iii) debe ser presente, esto es, no remoto ni eventual; (iv) debe ser importante, es decir, que amenace con lesionar bienes o intereses jurídicos valiosos para el sujeto, por lo cual no puede tratarse de un riesgo menor; (v) debe ser un riesgo serio, de materialización probable por las circunstancias del caso, por lo cual no puede ser improbable; (vi) debe tratarse de un riesgo claro y discernible, no de una contingencia o peligro difuso;

(vii) debe ser un riesgo excepcional, en la medida en que no es uno que deba ser soportado por la generalidad de los individuos; y (viii) debe ser desproporcionado, frente a los beneficios que deriva la persona de la situación por la cual se genera el riesgo (...).

El riesgo extremo reúne entonces todas las características señaladas (debe ser específico, individualizable, concreto, presente, importante, serio, claro y discernible, excepcional y desproporcionado) pero además llena dos requisitos adicionales: (i) que el riesgo sea grave e inminente, y (ii) que esté dirigido contra la vida o la integridad de la persona, con el propósito evidente de violentar tales derechos”¹⁰⁹.

4.10 Al respecto, se resalta que el carácter individualizable del riesgo debe analizarse de una manera diferente ante solicitudes de medidas de protección colectivas y, más aún, frente a comunidades indígenas. En estos casos, tal individualidad debe partir de asimilar a la comunidad como un sujeto colectivo independiente de sus integrantes¹¹⁰, y se debe verificar que su riesgo sea “preciso, determinado y sin vaguedades”¹¹¹.

4.11 Es así como el Estado tiene la obligación de analizar a profundidad la situación específica en la que se encuentra una persona o una comunidad étnica y determinar si se supera el nivel de riesgo ordinario que implica la vida en sociedad. En cuyo caso, se trataría de un riesgo que las personas o colectivos no están en la obligación de soportar y, en consecuencia, el Estado debe identificar adecuadamente los factores de peligro existentes e implementar de manera pronta y oportuna las medidas de protección correspondientes¹¹².

5. La necesidad de aplicar un enfoque diferencial en el deber de protección del Estado de las comunidades indígenas

5.1 En aplicación al derecho a la igualdad y al deber de cuidado de quienes se encuentran en circunstancias especiales, el Estado debe cumplir con su obligación de analizar el nivel de riesgo existente teniendo en cuenta las diferencias específicas en personas o comunidades étnicas con características particulares. Así, la jurisprudencia constitucional ha indicado que se debe otorgar una protección especial a “determinados grupos que, por sus características sociales, históricas, culturales, o de otra naturaleza, enfrentan ordinariamente riesgos extraordinarios y, por lo tanto, son acreedores del derecho a una atención diferencial”¹¹³.

5.2 La sentencia T-367 de 2019 refiere al respecto que la obligación de proteger la vida y la seguridad personal “adquiere especial connotación cuando se trata de sujetos que “por su actividad misma están expuest[os] 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 zonas de conflicto, minorías políticas o sociales, reinsertados”, entre otros, tales como dirigentes gremiales, testigos de crímenes contra los derechos humanos y “dirigentes, representantes o miembros de grupos étnicos”¹¹⁴.

5.3 Este deber de implementar un enfoque diferencial también se expresa en la sentencia T-002 de 2020 frente a la adopción de medidas de protección de carácter individual o colectivo, y la articulación institucional que debe existir para tales efectos:

“El Estado colombiano tiene la obligación legal de brindar todas las medidas de seguridad a las personas que desempeñan funciones de relevancia social en defensa de los derechos humanos, mediante la articulación, orientación y coordinación de programas de protección dirigidos a defensores de derechos humanos, líderes sociales, periodistas, comunicadores sociales, alcaldes, diputados y concejales, entre otros, de manera individual o colectiva para garantizar su vida, libertad, integridad y seguridad”¹¹⁵.

5.5 La sentencia T-002 de 2020, en términos semejantes, refiere la existencia de una obligación de debida diligencia en la valoración del riesgo, en los siguientes términos:

“las autoridades encargadas del estudio y la implementación de medidas de seguridad tienen una serie de obligaciones relativas a la debida diligencia respecto a la valoración y determinación de las amenazas, ya que su incumplimiento también conduce a la vulneración del derecho a la seguridad personal. Por lo anterior, deben tenerse en cuenta las condiciones específicas del afectado y el contexto social en el cual desarrolla sus funciones”¹¹⁸.

5.6 Además, se destaca que la sentencia T-124 de 2015 resaltó la relevancia de este punto al advertir que en la evaluación del riesgo el Estado “no debe limitarse solamente a la situación subjetiva del solicitante”, sino que debe tener en cuenta “la situación específica que rodea al amenazado” para verificar si sus circunstancias “pueden ser motivo de una mayor exposición a una situación de acentuada vulnerabilidad en relación con el resto de la población”¹¹⁹.

5.7 Como ejemplo de tal análisis de contexto, la Corte Constitucional reprochó en la providencia T-469 de 2020, que no se haya examinado a profundidad la situación por la cual atraviesan líderes indígenas, defensores de derechos humanos, entre otros. Respecto a lo cual, destacó:

“Organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil y el Estado colombiano coinciden en señalar que existe un grave problema de violencia contra las personas que defienden derechos humanos y aquellas con liderazgo social, comunal y comunitario, el cual se ha visto incrementado a partir de la firma e implementación del Acuerdo de Paz. Asimismo, han identificado diversos factores como causas del riesgo que enfrentan las personas defensoras de derechos humanos en Colombia. Dentro de estos factores se destacan: la intensificación de la pugna por el dominio y control de distintas economías criminales (entre estas, la minería ilegal); la lenta estabilización de los territorios en los que

ejercía su influencia la guerrilla de las FARC y la recomposición de los dominios armados en territorios anteriormente ocupados por las FARC; la expansión sin precedentes de los cultivos ilícitos, con todas sus consecuencias colaterales; la persistente actividad de grupos armados ilegales de distinta naturaleza (disidencias de las FARC, ELN, EPL, grupos armados al servicio del narcotráfico, entre otros); y la diversificación de los intereses de la criminalidad organizada”¹²⁰.

5.8 Estos aspectos resultan especialmente relevantes para analizar el contexto actual de amenazas y homicidios contra integrantes de comunidades indígenas y líderes sociales. Por ello, tal como se refirió en la sentencia T-469 de 2020, la Corte encuentra que: “desafortunadamente, el contexto de amenazas (...) no es nuevo para esta Corporación, ni ajeno a las dinámicas nacionales que reportan un grave y sostenido número de conductas criminales contra líderes sociales y defensores de derechos humanos”.

5.9 En los últimos años, esta Corporación se ha referido en varias ocasiones a la incapacidad del Estado para proteger de manera eficaz a líderes sociales e indígenas¹²¹. Como ejemplo de tal escenario, se destacó el Comunicado No. 008 del 15 de enero de 2019 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el que se resaltaron los múltiples cuestionamientos existentes “sobre la eficacia de las medidas de protección otorgadas por la UNP; en particular, sobre el análisis de riesgo, los retrasos y la implementación de medidas de protección, así como los procedimientos de levantamiento de medidas”¹²².

5.10 Asimismo, se ha destacado que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ya ha manifestado en varios momentos su preocupación por este escenario en Colombia, alertando sobre “el sostenido número de asesinatos de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales registrados durante el primer semestre año en Colombia”¹²³.

5.11 Sobre lo cual, la Corte ha enfatizado que esta situación “no cesó siquiera ante la

pandemia y las medidas de confinamiento general, sino que, por el contrario, se agravó (...) Ni la pandemia ni un descenso general en la tasa de homicidios del país ha logrado mermar la violencia contra los líderes sociales. Esta preocupante tendencia se refleja en las principales fuentes de información, tanto de la sociedad civil como del Estado y de la comunidad internacional”¹²⁴.

5.12 Además, esta Corporación refirió que el escenario de un conflicto armado que continúa en el tiempo y la falta de garantías de protección para los líderes “no solo implica la violación a sus derechos fundamentales como individuos, sino que además representa una pérdida colectiva y un grave retroceso en la consolidación del país como una República verdaderamente democrática y pluralista”¹²⁵.

5.13 El contexto actual no solo evidencia una vulneración constante y reiterada de derechos fundamentales, sino también pone en duda la misma eficacia del Estado ante la imposibilidad de proteger a sus ciudadanos¹²⁶. Lo que constituye “una tragedia con profundas repercusiones sobre el conjunto de la sociedad y compromete, incluso, la vigencia del Estado social y democrático de derecho”¹²⁷.

5.14 Por otra parte, se resalta especialmente que el fenómeno de violencia descrito también ha afectado en gran medida a las comunidades indígenas, cuyos territorios suelen coincidir con zonas bajo disputa entre grupos ilegales, narcotraficantes, delincuencia común, entre otros, los cuales se encuentran en conflicto recurrente entre sí y frente al Ejército Nacional. Además, los pueblos étnicos “sufren con mayor impacto las consecuencias del conflicto por factores estructurales preexistentes, como la pobreza, el abandono institucional, la inseguridad alimentaria o las difíciles condiciones de acceso a servicios de salud”¹²⁸.

5.15 Al tratarse de comunidades étnicas, la Corte también ha exigido que la protección de sus derechos fundamentales debe ir más allá de la perspectiva individual y abordar una

dimensión colectiva, lo cual se resalta en las sentencias T-380 de 1993, T-666 de 2017, entre otras. Este aspecto, permite materializar el principio de enfoque diferencial, no sólo al distinguir entre el trámite que se debe adelantar frente a cualquier ciudadano y un pueblo étnico, sino también a la hora de diferenciar las particularidades específicas que tiene cada comunidad o colectivo¹²⁹.

5.16 Sobre estos puntos, sobresale el caso de la comunidad indígena Nasa, víctima del conflicto armado interno que reclamaba la adopción urgente de medidas de protección ante amenazas y riesgos para su supervivencia. Este caso fue resuelto en la sentencia T-030 de 2016, en la cual se destacó que debía “haber un verdadero compromiso con ofrecerles garantías de no repetición, para lo cual resulta[ba] indispensable repasar y tener presentes las violaciones históricas que, no obstante haber ocurrido hace varios años, siguen teniendo efectos”.

5.17 En esta providencia, la Corte indicó que el Estado tenía la obligación de evaluar la petición de la población Nasa a partir de una perspectiva colectiva, en tanto la comunidad indígena “goza de derechos fundamentales propios, que no son derechos colectivos ni el resultado de la sumatoria de los derechos individuales de sus miembros”. Lo anterior, debido a que “las violaciones cometidas en contra de un indígena o de una comunidad específica deben ser leídas y tratadas a la luz del impacto que tuvieron en el pueblo como un todo”¹³⁰.

5.18 En esa misma línea, se alertó que la violencia había generado un profundo daño colectivo en el proceso organizativo y la autonomía de la comunidad Nasa, pero las instituciones del Estado encargadas de evaluar sus solicitudes de medidas de protección habían abordado el caso como una petición más, sin tener en cuenta dos aspectos diferenciales: (i) “los pueblos indígenas son titulares de derechos fundamentales, estos son independientes de los derechos de sus miembros y no constituyen una sumatoria de los últimos”; y, (ii) “los derechos fundamentales son interdependientes e indivisibles. Su eficacia

debe ser conjunta, pues solo de esa manera se satisface el principio de dignidad humana”.

5.19 Tal enfoque diferencial se debía materializar al comprender que las amenazas dirigidas a los líderes de la comunidad indígena no se presentan porque necesariamente “exista un interés específico en ellos, como individuos, sino porque son los representantes del grupo, los defensores de sus intereses y quienes recogen las banderas de la historia Nasa por la unidad, el territorio, la cultura y la autonomía”¹³¹.

5.20 Por ello, la Corte cuestionó que las medidas adoptadas por el Estado solo cubrían una faceta individual, pero no una dimensión colectiva, por lo que reprochó que: “Si el Estado persiste en afrontar este problema desde dicha óptica llegará al absurdo de ofrecer esquemas individuales de protección a todos los indígenas con una influencia política más o menos notoria”, y concluyó: “La nueva comprensión que sugiere esta Corte aboga por la protección de todo el pueblo y, consecuentemente, por la adopción de medidas de protección de carácter colectivo”.

5.21 En esta misma línea, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que las medidas de protección en favor de comunidades indígenas deben contar con un enfoque étnico y territorial. En palabras de la Comisión:

5.22 Este enfoque implica, en primer lugar, abordar el correspondiente análisis de riesgo desde una perspectiva distinta a la individual, en la que se comprenda la comunidad como un todo, entendiendo que el atentado o la amenaza dirigida contra uno de sus integrantes va dirigido al colectivo. En segundo lugar, es necesario que se adopten medidas concertadas con la población afectada¹³³ y, finalmente, que las autoridades encargadas de la implementación de las medidas realicen la articulación institucional necesaria para abordar

la situación de riesgo de la comunidad desde su contexto socio-económico, sus necesidades y los déficits existentes de protección efectiva de sus derechos, con el fin de trascender medidas que aborden la problemática únicamente con el incremento de fuerzas militares o policiales.

6. El debido proceso administrativo en los procedimientos adelantados por la UNP y el Ministerio del Interior

6.1 El derecho fundamental al debido proceso se encuentra reconocido en el artículo 29 de la Constitución Política y orienta todas las actuaciones judiciales y administrativas del Estado. Por ende, constituye una garantía ciudadana frente a la Administración, la cual tiene la obligación de adoptar decisiones conforme a los procedimientos correspondientes y con la debida fundamentación. Asimismo abarca el deber de cumplir con garantías mínimas relacionadas con el derecho a la defensa, el deber de imparcialidad, el respeto por el juez natural, entre otras, con el fin de evitar arbitrariedades o errores por parte de las autoridades¹³⁴.

6.2 En el sistema interamericano, se resalta la consagración del derecho al debido proceso en el artículo 8º de la Convención Americana de Derechos Humanos, donde se refiere la garantía de toda persona “a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable”. En este sentido, la Corte Interamericana ha resaltado la trascendencia de este derecho para los pueblos étnicos, lo que implica “mecanismos administrativos efectivos y expeditos, que protejan, garanticen y promuevan sus derechos sobre los territorios”¹³⁵.

6.3 A su vez, el Decreto 1066 de 2015 establece los principios que deben regir los procedimientos administrativos relacionados con los trámites de protección individual y colectivo. Dentro de esos principios se destacan los siguientes: (i) causalidad, el cual impone el deber de realizar un estudio técnico previo para determinar el nivel de riesgo del

solicitante en relación con sus circunstancias políticas y sociales¹³⁶; (ii) concurrencia y coordinación, que exigen a la UNP, al Ministerio del Interior, a la Policía y demás autoridades actuar de manera coherente, ordenada y eficiente para prevenir y proteger los derechos referidos; (iii) enfoque diferencial e idoneidad: cada etapa del proceso debe tener en cuenta las características específicas de las personas y adecuarse a su situación de riesgo; y, (iv) oportunidad, según el cual se deben otorgar las medidas de prevención y protección de manera “ágil y expedita”.

6.4 La jurisprudencia constitucional también ha indicado los contenidos del derecho fundamental al debido proceso administrativo en las actuaciones adelantadas por la UNP. Por ejemplo, las sentencias T-199 de 2019 y T-388 de 2019 abordan el “deber de motivación técnica y específica” que le exige a la UNP realizar valoraciones de los niveles de riesgo “justificadas en estudios técnicos individualizados y específicos que los fundamenten de manera suficiente y razonable”, sustentados en conceptos especializados¹³⁷.

6.5 Al respecto, la sentencia T-199 de 2019 plantea que “para garantizar el derecho fundamental al debido proceso y desarrollar los principios de causalidad e idoneidad que orientan la prestación del servicio de protección personal, las actuaciones administrativas que lleven a cabo estudios de valoración y de medidas de seguridad deben estar justificadas en estudios técnicos individualizados y específicos que los fundamenten de manera suficiente y razonable”. Lo cual implica motivar claramente los actos administrativos y respuestas que emita la UNP ofreciendo explicaciones suficientes y sin contradicciones sobre las decisiones que adopte¹³⁸.

6.6 Como ejemplo de lo anterior, la sentencia T-224 de 2014 realizó el siguiente reproche a la UNP al calificar el riesgo de un peticionario como “ordinario” y negar medidas de protección en su favor; además, no notificó su decisión al solicitante:

“A pesar de lo expuesto por la demandada, el contenido de la comunicación escrita de esa valoración no ofrece argumentos que fundamenten la decisión, ni estos le fueron informados o dados a conocer por otra vía al peticionario. La comunicación se limita a afirmar que obedeció a un estudio serio y ponderado de la situación del accionante, en el que se descartó que el riesgo de seguridad fuera “actual, inminente, serio, individualizable, concreto, presente, importante, claro, discernible, excepcional y desproporcionado”, por lo que no era procedente asignarle el esquema de seguridad pretendido. Afirmaciones que no describen circunstancias de tiempo, lugar y modo específicas y propias del actor para descartarlo como sujeto protegido, limitándose este documento a mencionar las características propias del riesgo plasmadas en la jurisprudencia constitucional, sin que exista evidencia de su análisis y valoración”.

6.7 En aquellos casos en los que existe una insuficiente motivación, por regla general, la Corte ha ordenado una reevaluación del riesgo con fundamento en los argumentos y circunstancias particulares del accionante¹³⁹. Tal respuesta deberá estar incluida en un acto administrativo con el fin de que la motivación completa de la UNP permita al actor, si lo considera pertinente, acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo¹⁴⁰.

6.8 La sentencia T-388 de 2019 también indica como subreglas adicionales que la UNP “debe tener en cuenta el contexto en el que se encuentran los ciudadanos que solicitan las medidas de protección, no solamente su situación individual”. A su vez, refiere que, de manera excepcional, el juez de tutela puede ordenar a la UNP que continúe implementando medidas de protección a una persona cuando se “concluya que en el caso concreto existen pruebas de la apremiante situación de riesgo del accionante”.

6.9 La sentencia T-924 de 2014 señala que también existe una presunción de riesgo en cabeza de líderes sociales, autoridades y representantes de comunidades indígenas, por su función dentro de la sociedad y al ser la cara visible de una comunidad u organización por lo que están sometidos a una amenaza mayor, “por ende tales sujetos gozan de una presunción

de riesgo, que sólo podría ser desvirtuada por las autoridades luego de los estudios técnicos de seguridad”¹⁴¹. En caso contrario, se deberán adoptar medidas de protección “oportunas, idóneas y tanto fáctica como temporalmente adecuadas para la protección de la vida, la seguridad y la integridad”.

6.10 Finalmente, en la providencia T-367 de 2019 se resalta que la UNP debe realizar la valoración “que verifica la pertinencia de la petición colectiva debe ser tramitada de manera ágil y expedita a la situación fáctica expuesta por el grupo”. Además, la recolección de información debe tener en cuenta “todos los factores de contexto del colectivo” y “emitir una decisión en un tiempo razonable”¹⁴² en la que identifique “de manera coordinada, sistemática, coherente, eficiente con otras autoridades del orden nacional, departamental y municipal, las medidas de prevención y protección específicas y adecuadas para evitar la materialización del riesgo”. Y, por último, la decisión debe estar contenida en un acto administrativo que se notifique por escrito al solicitante “para que esta pueda tener la oportunidad de controvertir los hechos, mediante los recursos correspondientes”.

7. El trámite de medidas de protección a cargo de la UNP y el Ministerio del Interior

7.1 La Unidad Nacional de Protección (UNP) es una entidad adscrita al Ministerio del Interior creada por el Decreto 4065 de 2011 y en el Decreto 1066 de 2015, “Decreto único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior” se establece, en su artículo 1.2.1.4, que la UNP tiene el deber de “articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección”, junto con la referida cartera y la Policía Nacional. Estas tres entidades llevan a cabo el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades, dirigido a quienes se encuentran en una 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”¹⁴³.

7.2 El Decreto 4912 de 2011, compilado en el Decreto 1066 de 2015 a partir del artículo 2.4.1.2.1, regula los principios, definiciones, estrategias de prevención, medidas de protección, responsabilidades y procedimientos del referido programa, fijando las competencias de la UNP, el Ministerio del Interior y la Policía Nacional.

7.3 La sentencia T-367 de 2019 explica también la clasificación de las medidas de protección que podría aplicar la UNP en virtud del riesgo existente: “i) esquemas de protección (que pueden ser individuales o colectivos), ii) los recursos físicos de soporte a los esquemas de seguridad, iii) medio de movilización, iv) apoyo de reubicación temporal, v) apoyo de trasteo, medios de comunicación, y vi) blindaje e inmuebles e instalación de sistemas técnicos de seguridad”. Tales medidas varían según el número de vehículos, escoltas, blindaje, equipos de comunicación, cargo, entre otros¹⁴⁴.

7.4 El artículo 2.4.1.2.40 del citado Decreto establece el procedimiento ordinario del programa de protección, el cual inicia con la recepción de la solicitud de protección ante la UNP, después se realiza una verificación de la actividad del solicitante y el nexo causal con su situación de riesgo, se recopila información al respecto y se traslada el caso al Grupo de Valoración Preliminar. Posteriormente, se valora el asunto por parte del Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM) y, si se determina la existencia de un riesgo extraordinario o extremo, se adoptan las medidas de protección correspondientes por medio de un acto administrativo expedido por la UNP.

7.5 En cuanto a las medidas de protección colectivas, el Decreto 2078 de 2017 integró los artículos 2.4.1.5.1 y siguientes al Decreto 1066 de 2015, con el fin de establecer la Ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad personal de grupos y comunidades, cuya coordinación está en cabeza de la UNP y el Ministerio del Interior. Esta ruta se dirige a la protección de colectivos que cuenten con

reconocimiento jurídico (certificado de existencia) o reconocimiento social (objetivos comunes, organización y rasgos culturales, sociales o políticos compartidos)¹⁴⁵.

7.6 Las medidas de protección colectivas tienen como objetivo contrarrestar los factores de riesgo, vulnerabilidad y amenaza del grupo correspondiente y deben tener en cuenta un enfoque diferencial, territorial y de género, así como el análisis del riesgo y las propuestas presentadas por las mismas comunidades¹⁴⁶. Para su implementación pueden concurrir entidades nacionales y territoriales, y pueden abarcar medidas específicas como las siguientes:

“1. Acciones de protección individual, cuando estas tengan impacto sobre el colectivo objeto de protección.

2. Apoyo a la infraestructura física para la protección integral colectiva.

3. Fortalecimiento organizativo y comunitario.

5. Establecimiento de estrategias de comunicación, participación e interacción con entidades del orden local, departamental y nacional que disminuyan el grado de exposición a riesgos del colectivo.

6. Promoción de medidas jurídicas y administrativas que contrarresten los factores de riesgo y amenaza.

7. Apoyo a la actividad de denuncia de los colectivos en los territorios.

8. Formulación e implementación de estrategias encaminadas a contrarrestar las causas del riesgo y la amenaza, que se enmarcarán en la hoja de ruta definida en el CERREM Colectivo.

9. Medidas de atención psicosocial: se tomarán medidas para proveer de herramientas en materia de atención psicosocial de carácter individual o colectivo y con enfoque de género, a aquellos destinatarios/as del programa de protección que hayan resultado afectados/as en razón de cualquier agresión a la vida e integridad física.

10. Medidas materiales e inmateriales encaminadas a fortalecer la autoprotección y contrarrestar la estigmatización”¹⁴⁷

7.7 El procedimiento para su adopción es similar al de la ruta individual en cuanto inicia con la solicitud correspondiente a la UNP, entidad que realiza una verificación inicial de la actividad del grupo y su relación causal con la situación de riesgo, luego se remite al Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información (CTRAI), el cual realiza una visita en terreno y remite el asunto al CERREM, que es el encargado de presentar una propuesta de medidas de protección ante el Ministerio del Interior. Posteriormente, las medidas son adoptadas en un acto administrativo de la UNP y, si se requiere la coordinación con entidades diferentes, será la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior quién realizará la articulación correspondiente¹⁴⁸.

7.8 Finalmente, el artículo 2.4.1.5.4 señala la posibilidad de adoptar medidas colectivas de emergencia “en caso de riesgo inminente y excepcional”. En este escenario, la UNP efectúa una valoración inicial del riesgo y la comunica al Ministerio del Interior, quien “impulsará y coordinará las instancias competentes, acciones de respuesta inmediata para la protección colectiva e informará de las mismas al CERREM Colectivo”.

8. Caso concreto

8.1 Teniendo en cuenta las reglas jurisprudenciales descritas con anterioridad, la Sala Novena de Revisión pasa a resolver la acción de tutela formulada por por las Autoridades Ancestrales del Resguardo Indígena Pickwe Tha Fiw contra el Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección, ante la presunta vulneración de sus derechos fundamentales a la vida, a la seguridad personal y al debido proceso administrativo.

8.2 En primer lugar, la Sala evidencia con base en los hechos relatados en los antecedentes de la presente providencia, que la comunidad accionante, la Organización Nacional Indígena de Colombia e, inclusive, autoridades como la Fiscalía General de la Nación y el Defensor Regional del Cauca solicitaron en varias oportunidades a la UNP adoptar medidas de protección colectivas y acciones urgentes para salvaguardar a la comunidad Pickwe Tha Fiw.

8.3 Pese a lo anterior, no se entiende como en sede de revisión, la UNP sostuvo que, con anterioridad a la sentencia del juez de primera instancia, “no exist[ía] solicitud de protección realizada por el Resguardo”¹⁴⁹, a pesar de que, inclusive, la UNP formuló varios requerimientos a la comunidad para que aportara documentos relativos al inicio de un trámite ordinario¹⁵⁰. Esto último también llama especialmente la atención, dado que la población reiteró en varias oportunidades que se estaban solicitando medidas de emergencia. Frente a estos hechos, la Sala advierte la existencia de errores administrativos e incoherencias de la UNP que no se encuentran acordes con los contenidos del derecho al debido proceso administrativo ni con el deber de la entidad de actuar conforme a los principios de concurrencia, coordinación y oportunidad¹⁵¹.

8.4 En esa misma línea, la Sala observa que el 24 de junio de 2020 la UNP se negó a realizar una evaluación del riesgo de la comunidad Pickwe Tha Fiw y a estudiar de fondo su petición, con fundamento en que ya estaba adelantando un trámite ordinario en relación con el CRIC, el cual abarca más de 100 comunidades indígenas, entre las cuales se encontraba el resguardo Pickwe Tha Fiw¹⁵².

8.5 Frente a este argumento que, de hecho, fue reiterado por la UNP en su contestación a la acción de tutela y en su escrito de impugnación, y además fue esgrimido por el juez de segunda instancia para revocar el amparo, la Sala destaca que la UNP en ningún momento explicó cuál era el fundamento jurídico que le impedía analizar la situación específica de la comunidad Pickwe Tha Fiw. Si bien era cierto que adelantaba un trámite ordinario sobre el

CRIC, este tenía una naturaleza distinta y versaba sobre una organización que agrupa más de 100 comunidades. Más aún, se trata de un procedimiento que data del 2018 y que aún no se ha culminado, lo cual desconoce abiertamente la obligación de la UNP de actuar oportunamente y dentro de un plazo razonable¹⁵³.

8.6 A su vez, es importante resaltar el contexto específico en el que la comunidad Pickwe Tha Fiw realizó su solicitud de medidas de protección de emergencia. En el expediente se acreditó que el 24 de agosto de 2015 este resguardo fue reconocido como víctima colectiva del conflicto armado por la existencia de “un patrón de victimización caracterizado por la ocurrencia recurrente de hechos de Homicidio, Amenaza a la vida, a la Integridad y a la Seguridad Personal, Desplazamiento Forzado, Discriminación y Reclutamiento de Niños, Niñas y Adolescentes”¹⁵⁴. Además, en la acción de tutela y en sus correspondientes denuncias ante la Fiscalía¹⁵⁵, indicaron el riesgo que enfrentaban de ser revictimizados ante hostigamientos y amenazas por parte de grupos armados que irrumpían en su comunidad, en particular, las disidencias de las FARC¹⁵⁶. Escenario que fue confirmado por la Defensoría del Pueblo, en su Alerta temprana 029 de 2020, y por varias solicitudes de la Fiscalía Quinta Seccional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Cauca, en las cuales denunció la especial situación de riesgo de la comunidad Pickwe Tha Fiw¹⁵⁷.

8.7 Lo anterior demuestra un desconocimiento del derecho al debido proceso administrativo y de la importancia de tener un enfoque diferencial por parte de la UNP cuando se trata de peticiones presentadas por comunidades étnicas. Para la Sala, es abiertamente inconstitucional que un colectivo indígena que ya había sido reconocido como víctima del conflicto armado, y que solicitaba con urgencia la adopción de medidas de protección de emergencia por amenazas y hostigamientos recientes, se le niegue siquiera el estudio de su petición por un trámite ordinario que se había iniciado en el 2018 y que tenía una naturaleza y alcance distintos.

8.8 Este punto merece un especial llamado de atención a la UNP, quien esgrimió razones

meramente formales y sin fundamento jurídico para negarse a analizar una petición de emergencia de una comunidad indígena. Se resalta que estas poblaciones merecen una especial protección constitucional ante las circunstancias de vulnerabilidad en que se encuentran actualmente, más aún, en el contexto de los últimos años caracterizado por un recrudecimiento de la violencia y la imposibilidad del Estado de brindar protección efectiva y oportuna a líderes sociales, defensores de derechos humanos, comunidades étnicas, exintegrantes de las FARC, entre otros. Escenario que ya ha venido advirtiendo la Corte Constitucional en varias ocasiones¹⁵⁸.

8.9 Continuando con el análisis de los hechos, la Sala observa que posteriormente la comunidad indígena se entera por la Defensoría regional del Cauca que la UNP realizó una valoración inicial de su nivel del riesgo y concluyó que las medidas de protección eran innecesarias¹⁵⁹. Frente a este hecho, se evidencia que la UNP no profirió un acto administrativo definitivo ni lo notificó al resguardo, lo que le impedía acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa.

8.10 Además, sólo en la contestación de la UNP a la acción de tutela, es que se puede ver el contenido de la verificación inicial que realizó la entidad sobre el nivel de riesgo del resguardo Pickwe Tha Fiw. En este documento la UNP aseveró que la situación de la comunidad no denotaba excepcionalidad, que las denuncias realizadas sólo constituían un “riesgo generalizado asociado a las dinámicas del conflicto en el país relacionadas con el tránsito de actores ilegales”, y que no se evidenciaba una materialización probable de un daño ni una situación de inminencia¹⁶⁰.

8.11 Tal análisis llama especialmente la atención de la Sala, ya que contrasta con las múltiples conductas denunciadas por la comunidad sobre amenazas y hostigamientos de grupos armados¹⁶¹ que no constituyen un simple “tránsito de actores ilegales” como parte de una dinámica generalizada del conflicto. Además, en el estudio de la UNP no se mencionan ni se contradicen las peticiones de la Fiscalía General de la Nación o la Defensoría

del Pueblo sobre la urgencia de adoptar medidas en favor de la población Pickwe Tha Fiw, incluyendo la Alerta Temprana No. 029 de 2020 que denunciaba expresamente el riesgo de las comunidades indígenas en la zona por las actuaciones de la columna móvil Dagoberto Ramos de las disidencias de las FARC¹⁶².

8.12 Tal como lo explicó el juez de primera instancia, la UNP tampoco indicó las entidades específicas que consultó ni indagó con la comunidad indígena sobre su situación de riesgo. Adicionalmente, no se observa un examen del contexto del resguardo ni de su condición como víctima colectiva del conflicto armado. Por ende, la Sala encuentra que el análisis preliminar de la UNP se contradice con su obligación de debida diligencia a la hora de examinar el riesgo de la comunidad y también se desconoce su deber de motivación técnica y específica, para lo cual se requería un estudio técnico en el que se justificara de manera suficiente y razonable la decisión adoptada¹⁶³.

8.13 Una muestra más de ello, se manifiesta en las acciones posteriores de la UNP con posterioridad al fallo de primera instancia, en el que se le ordenó evaluar el riesgo de la comunidad teniendo en cuenta el enfoque diferencial y su contexto, a la luz de información que aportaran las autoridades de la misma comunidad. Como consecuencia de ello, la UNP realizó una valoración detallada de las circunstancias de contexto, adelantó un Taller de Evaluación de Riesgo con la misma comunidad y concluyó que existía un riesgo extraordinario inminente, específico, individualizable, cierto y excepcional de la comunidad Pickwe Tha Fiw, por lo que procedía adoptar medidas de protección colectivas de emergencia en su favor¹⁶⁴. En palabras de la UNP, “se debe tener en cuenta que las estructuras criminales que hacen presencia en la zona de riesgo continúan su actuar y con más fuerza, pues, se han rearmado y reforzado a causa del reclutamiento forzado que realizan en la región los grupos al margen de la ley”¹⁶⁵, por lo que ésta necesidad urgente de medidas se refuerza al analizar la zona en la que se encuentra la comunidad y la amenaza que representan las disidencias de las FARC en esa región.

8.15 Ahora bien, dado que el juez de segunda instancia revocó erróneamente la decisión del Juzgado Promiscuo del Circuito de Silvia, Cauca, la Sala Novena de Revisión tiene el deber de revocar tal decisión y confirmar parcialmente la providencia de primera instancia, al corroborarse una violación de los derechos fundamentales a la vida, a la seguridad personal y al debido proceso administrativo de la comunidad indígena Pickwe Tha Fiw.

8.16 No obstante, se observa que, si bien la UNP corrigió su conducta como producto del fallo referido, aún no se ha expedido un acto administrativo en el que se ordenen las medidas de protección colectivas de emergencia que se acordaron con la comunidad indígena¹⁶⁶, pues el trámite se remitió al Ministerio del Interior, quien a la luz del artículo 2.4.1.5.4 del Decreto 1066 de 2015, es la entidad encargada de adoptar e implementar las referidas medidas. Este punto es de vital importancia, porque el Ministerio del Interior tiene a su cargo la coordinación de toda la ruta de protección colectiva en conjunto con la UNP¹⁶⁷ y es el encargado de articular la implementación de las medidas de protección colectivas¹⁶⁸, por lo que también tiene una corresponsabilidad en el presente asunto.

8.17 Así las cosas, se le ordenará a la UNP que, en el término máximo de un mes, proceda a expedir un acto administrativo en el que queden consagradas las medidas de protección correspondientes, teniendo en cuenta las medidas concertadas entre la UNP y las Autoridades Ancestrales de la población, así como la pronta y efectiva protección de sus derechos a la vida y a la seguridad personal.

8.18 A su vez, se ordenará al Ministerio del Interior que realice las actuaciones correspondientes para implementar y articular la aplicación de las medidas de protección colectivas de emergencia en favor de la comunidad indígena Pickwe Tha Fiw, para lo cual deberá conformar un espacio de concertación con las Autoridades Ancestrales de dicha comunidad.

8.19 La Sala también ordenará a la UNP que, en lo sucesivo, analice las solicitudes de medidas de protección que formulen las comunidades étnicas con fundamento en la primacía del derecho sustancial, el enfoque diferencial, el estudio de contexto correspondiente y adoptando decisiones oportunas que queden consagradas en actos administrativos que se notifiquen en debida forma y permitan a las comunidades acudir a la jurisdicción contencioso administrativa, si así lo consideran pertinente. Lo cual no implicaría un obstáculo para acudir a la acción de tutela ante la necesidad urgente de proteger un derecho fundamental.

8.20 Así mismo, se ordenará a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo que realicen un seguimiento estricto a la UNP y al Ministerio del Interior, sobre el cumplimiento de las órdenes de esta sentencia y la observancia de los lineamientos expuestos en esta providencia sobre las labores que deben adelantar a la hora de evaluar el riesgo de los ciudadanos y las comunidades étnicas.

9. Síntesis

9.1 Las Autoridades Ancestrales de la comunidad indígena Nasa Pickwe Tha Fiw, ubicada en el municipio de Páez, Departamento del Cauca, formularon acción de tutela contra el Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección (UNP), solicitando la protección de sus derechos fundamentales a la vida, integridad, seguridad, enfoque diferencial y al debido proceso, con fundamento en que la UNP no concedió a la comunidad medidas de protección colectivos de emergencia, ante su situación de riesgo por amenazas y hostigamientos de grupos armados.

9.2 En primera instancia, el Juzgado Promiscuo del Circuito de Silvia, Cauca, concedió el amparo solicitado, al encontrar demostrado que el pueblo indígena se encuentra en un grave

e inminente riesgo, por lo que ordenó a la UNP evaluar nuevamente la situación de la comunidad, teniendo en cuenta su contexto y un enfoque diferencial. No obstante, en segunda instancia, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Popayán, Cauca, Sala Civil-Familia, revocó tal decisión al considerar que la UNP ya había concluido que la comunidad Pickwe Tha Fiw no se encontraba en una situación de riesgo que ameritara medidas de emergencia en su favor.

9.3 En sede de revisión, la UNP afirmó que, en cumplimiento del fallo de primera instancia, procedió a reevaluar el nivel del riesgo de la comunidad y concluyó que estaba en un riesgo extraordinario, por lo que remitió su valoración al Ministerio del Interior para que estudiara e implementara medidas de protección colectivas para la población Pickwe Tha Fiw. Sin embargo, la comunidad indígena indicó que se habían presentado múltiples inconsistencias en las labores adelantadas por la UNP y que, a pesar de la nueva valoración de la entidad, aún no se han implementado medidas de protección en su favor.

9.4 La Sala Novena de Revisión encuentra en primer lugar, que la acción de tutela bajo estudio cumple con cada uno de los requisitos de procedencia formal: (i) legitimación por activa y por pasiva; (ii) inmediatez; y, (iii) subsidiariedad. En consecuencia, aborda el análisis del siguiente problema jurídico de fondo: ¿La UNP y el Ministerio del Interior han vulnerado los derechos fundamentales a la vida, a la seguridad personal y al debido proceso administrativo del Resguardo Indígena Pickwe Tha Fiw, por no conceder medidas de protección colectivas de emergencia a su favor?

9.5 Para resolver tal interrogante, la Sala analiza los siguientes temas: (i) El deber del Estado de proteger los derechos fundamentales a la vida y a la seguridad personal de las comunidades indígenas; (ii) la necesidad de aplicar un enfoque diferencial en el deber de protección del Estado de las comunidades indígenas; (iii) el debido proceso administrativo en los procedimientos adelantados por la UNP y el Ministerio del Interior; (iv) el trámite de medidas de protección a cargo de la UNP y el Ministerio del Interior; y, (v) la solución del caso concreto.

9.6 Con fundamento en las reglas analizadas, la Sala encuentra que la UNP vulneró los derechos fundamentales a la vida, a la seguridad y al debido proceso administrativo de la comunidad Pickwe Tha Fiw, con fundamento en la existencia de errores administrativos e incoherencias de la entidad que redundaron en la falta de un estudio completo y oportuno de la situación de riesgo de dicha población. A su vez, la Sala concluye la existencia de un desconocimiento de los principios de enfoque diferencial, motivación técnica y debida diligencia en los análisis preliminares que realizó la UNP, por cuanto desconoció las circunstancias específicas y el contexto de la comunidad accionante.

9.7 Por ende, la Sala profiere las siguientes órdenes: (i) revocar la sentencia de segunda instancia y confirmar parcialmente la de primer grado, que había concedido el amparo invocado por la comunidad accionante; (ii) a la UNP, se le ordena que adopte las medidas de protección colectivas correspondientes en favor de la comunidad Pickwe Tha Fiw; (iii) al Ministerio del Interior, que proceda a implementar y articular la aplicación de las medidas de protección con base en la conformación de un espacio de concertación con las autoridades de la comunidad; (iv) a la UNP que, en lo sucesivo, analice las solicitudes de las comunidades indígenas con fundamento en la primacía del derecho sustancial, el análisis de contexto, el enfoque diferencial, el principio de oportunidad e incluyendo sus respuestas en actos administrativos debidamente notificados a los solicitantes; y, (v) a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo, que realicen seguimiento a los puntos resolutivos de la sentencia y las labores que adelanta la UNP y el Ministerio del Interior.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR la sentencia proferida el 15 de octubre de 2020, en segunda instancia, por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Popayán, Cauca, Sala Civil-Familia. En consecuencia, CONFIRMAR PARCIALMENTE la providencia adoptada el 7 de septiembre de 2020, en primera instancia, por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Silvia, Cauca, el cual concedió el amparo a los derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal, a la seguridad y al debido proceso de la comunidad indígena Pickwe Tha Fiw, cuyo resguardo fue reconocido por la Resolución No. 012 de 2003 expedida por el Ministerio del Interior.

SEGUNDO. ORDENAR a la Unidad Nacional de Protección (UNP) que, si aún no lo ha hecho, en el término máximo de un (1) mes contado desde la notificación de la presente providencia, proceda a expedir un acto administrativo en el que se adopten las medidas de protección colectivas de emergencia correspondientes con el nivel de riesgo extraordinario de la comunidad Pickwe Tha Fiw, teniendo en cuenta para ello las medidas que fueron concertadas entre la referida población y la Unidad Nacional de Protección (UNP).

TERCERO. ORDENAR al Ministerio del Interior que, si aún no lo ha hecho, en el término máximo de un (1) mes contado desde la expedición del acto administrativo referido en el numeral anterior, realice las actuaciones correspondientes para implementar y articular la aplicación de las medidas de protección colectivas de emergencia en favor de la comunidad indígena Pickwe Tha Fiw, para lo cual deberá conformar un espacio de concertación con las Autoridades Ancestrales de dicha comunidad.

CUARTO. ORDENAR a la Unidad Nacional de Protección (UNP) que, en lo sucesivo, analice las solicitudes de medidas de protección que formulen las comunidades étnicas con fundamento

en: (i) la primacía del derecho sustancial; (ii) la aplicación de un enfoque diferencial; (iii) la realización de un estudio técnico del contexto correspondiente; y, (iv) la adopción de decisiones oportunas que queden consagradas en actos administrativos que se notifiquen en debida forma y permitan a las comunidades acudir a la jurisdicción contencioso administrativa, si así lo consideran pertinente.

QUINTO. ORDENAR a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo que realicen un seguimiento estricto del cumplimiento de las funciones ejercidas por la Unidad Nacional de Protección y el Ministerio del Interior, en relación con las órdenes adoptadas en esta sentencia y con base en los lineamientos expuestos en esta providencia sobre la protección de los derechos fundamentales a la vida, a la seguridad personal y al debido proceso administrativo en los trámites que adelanta la Unidad Nacional de Protección y el Ministerio del Interior para adoptar medidas de protección en favor de los ciudadanos y las comunidades étnicas.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

MARTHA VÍCTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política, y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991.

2 Documento denominado Acta de Posesión espiritual y político de las autoridades ancestrales de la Alcaldía Municipal de Páez, Cauca.

3 Acción de Tutela. Pág. 1 y 31.

4 Resolución citada en la Acción de Tutela, Pág. 1, en el documento denominado Acta de Posesión espiritual y político de las autoridades ancestrales de la Alcaldía Municipal de Páez, Cauca, relativa a la comunidad Picke Tha Fiw, y en el Oficio OFI21-00011209 de la Unidad Nacional de Protección, remitido en sede de revisión. También se destaca que la Resolución

referida no fue anexada como tal al expediente de tutela, sin embargo, el Ministerio del Interior también hace mención a la misma Resolución en la siguiente certificación 567 de 2013, en la cual se hace referencia a la comunidad Picke Tha Fiw (Página2, último párrafo).
Certificación disponible en:
<https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/documentos/ConsultaPrevia/Certificaciones2013II/567.pdf>

5 Acción de tutela. Pág. 1. Documento anexo a la acción de tutela, denominado: Anexo Resolución Pickwe.

6 Acción de tutela. Págs. 1 y 2. Conductas que fueron denunciadas ante la Fiscalía General de la Nación, para lo cual puede consultarse el archivo Denuncia Resguardo Pickwe Tha Fiw 03062020.

7 Anexo de la acción de tutela denominado: Comunicado ONIC del 2 de junio de 2020. Pág. 1.

8 Acción de Tutela. Págs. 1 y 2. Anexo 6 de la acción de tutela, denominado Requerimiento de medidas de protección urgentes e inmediatas de la Fiscalía general de la nación del 02 de junio de 2020.

9 Acción de Tutela. Pág. 3. Ver archivo Denuncia Resguardo Pickwe Tha Fiw 03062020.

10 Solicitud de la Defensoría del Pueblo Regional del Cauca del 3 de junio de 2020. Pág. 1

11 Anexo 10 de la acción de tutela denominado: Respuesta del día 05 de junio por parte de la UNP a la solicitud de medidas de protección colectivas de emergencia elevada por la ONIC.

12 Acción de tutela. Págs. 3 y 4. Respuesta de la UNP reseñada en el documento denominado Respuesta del día 11 de junio de 2020 por parte de la UNP, en el que se indica: “el día 05 de junio del presente año El Grupo de Solicitudes de Protección – GSP adscrito a la Subdirección de Evaluación de Riesgo SER dio respuesta a esta petición donde solicito la documentación necesaria para poder acceder a la ruta de protección individual o colectiva”. Pág. 1.

13 Acción de Tutela. Pág. 4. Ver anexos 12 y 15 denominados: Solicitud de la Defensoría del Pueblo Nacional del 5 de junio de 2020, radicado no. 20200030201361671, solicitando

medidas de emergencia para el resguardo y, Requerimiento de medidas de protección urgentes e inmediatas de la Fiscalía general de la nación del 13 de junio de 2020.

14 Acción de Tutela. Pág. 4. Ver documento denominado Respuesta del día 11 de junio de 2020 por parte de la UNP y Anexo 16 denominado Respuesta del 18 de junio de la UNP, radicado no. OFI20-00014434, a la representante legal del Resguardo PICKWE THA FIW.

15 Acción de Tutela. Págs. 4 y 5. Ver Anexo 17 denominado Respuesta del 18 de junio de la representante legal del Resguardo Pickwe Tha Fiw a la UNP.

16 Acción de Tutela. Pág. 5. Ver documento Respuesta del 24 de junio de 2020 de la UNP.

17 Acción de Tutela. Pág. 5. Ver Anexo 19. Alerta Temprana no. 029-2020 del 07 de julio de 2020 emitida por la Defensoría del Pueblo

18 Acción de Tutela. Pág. 5. Ver Anexo 21 denominado Respuesta del 10 de julio de 2020 del CRIC a la UNP frente al documento radicado no. OFI20-00015043 del 24 de junio de 2020.

19 Acción de Tutela. Pág. 5. Ver Anexo 24 denominado Requerimiento de medidas de protección urgentes e inmediatas de la Fiscalía general de la nación del 18 de julio de 2020.

20 Acción de Tutela. Págs. 6 y 17-19. Ver Anexo 26 denominado Respuesta del 30 de julio de la UNP a la Defensoría del Pueblo, con radicado no. OFI20-00018255.

21 Acción de Tutela. Pág. 18.

22 Acción de Tutela. Pág. 28.

23 Auto. Admisión Tutela. Págs. 2 y 3.

24 Actuación referida en Fallo 1era Instancia. Pág. 7.

25 Documento denominado Respuestas, en el que se encuentran las contestaciones a la acción de tutela. Pág. 7.

26 Ibíd. Pág. 8.

27 Ibíd. Pág. 13.

28 Ibídem.

29 Ibíd. Pág. 14.

30 Ibíd. Págs. 22-24.

31 Artículo 2.4.1.5.4 “En caso de riesgo inminente y excepcional, la Unidad Nacional de Protección efectuará una valoración inicial del riesgo, la cual será comunicada al Ministerio del Interior. Esta última entidad impulsará y coordinará las instancias competentes, acciones de respuesta inmediata para la protección colectiva e informará de las mismas al CERREM Colectivo.”.

32 Respuestas. Págs. 22-24.

33 Entre las cuales se incluye: reuniones de acercamiento, Talleres de Evaluación del Riesgo, propuestas de criterios de priorización, pre comités con analistas de riesgos, entre otras.

34 Respuestas. Págs. 37-38.

35 Ibíd. Pág. 39.

36 Ibíd. Pág. 43.

38 Respuesta Fiscalía. Págs. 1 y 11.

39 Respuesta a Tutela Juzgado Promiscuo del Circuito. Págs. 1 y 2.

40 Fallo 1era Instancia. Pág. 28.

41 Ibíd. Pág. 30.

42 Ibídem.

43 Ibíd. Pág. 31

44 Ibíd. Pág. 32.

45 Ibíd. Pág. 33.

46 Impugnación. Pág. 2.

47 Ibíd. Pág. 5.

48 Fallo 2da Instancia. Pág. 19.

49 Ibíd. Págs. 19 y 20.

50 Ibídem.

51 Ibíd. Pág. 22.

52 Se destaca que el expediente incluye más de 120 documentos, razón por la cual se indican las pruebas más relevantes en este acápite.

53 Pág. 5. Se destaca también el asesinato de uno de los líderes de la comunidad a manos de integrantes del Ejército Nacional, que ya cuentan con sentencia condenatoria por tal homicidio. Así como, amenazas, desplazamiento, entre otros. Pág. 4.

54 Solicitud de la Defensoría Regional Cauca. Se solicita que: Se realicen acciones institucionales urgentes para la protección colectiva, individual y demás acciones de su competencia, con el fin de garantizar salvaguardar y proteger los derechos Humanos y Fundamentales a la vida e integridad y libertad de las comunidades indígenas del resguardo pishcue tha fiw, ubicado en el corregimiento de Itaibe, municipio de Páez cauca". Pág. 1.

55 Solicitud de la Defensoría del Pueblo Nacional. En el que se indica: "En este contexto, teniendo en cuenta la inminencia y la complejidad del asunto, me permito requerir de carácter URGENTE a la entidad que usted representa, la adopción e implementación de emergencia de las medidas que considere pertinentes y realizar los trámites necesarios para evitar la vulneración de los derechos fundamentales a la vida, integridad y seguridad personal de los integrantes y líderes del resguardo en mención". Pág. 1.

56 Pág. 2.

57 Oficio UNP medidas de protección. Se indica: "Se coordine con las autoridades del resguardo indígena PICWE THA FIW ITAIBE PAEZ CAUCA, todas las MEDIDAS DE PROTECCIÓN COLECTIVA, incluyendo el fortalecimiento de la GUARDIA INDÍGENA y las que se determinen

coordinadamente entre la UNP y las AUTORIDADES DEL RESGUARDO Y LAS VICTIMAS, tendientes a garantizar la PERVIVENCIA DEL PUEBLO INDÍGENA NASA en dicho territorio y a PERVIVENCIA DEL RESGUARDO Y las AUTORIDADES DEL CABILDO”. Pág. 2.

58 Oficio No. 00080 implementar programa de protección. En la página 2 se reitera la misma solicitud de medidas individuales y colectivas de protección.

59 Requerimiento de medidas de protección urgentes e inmediatas.

60 Respuesta del día 11 de junio por parte de la UNP

61 Respuesta del 24 de junio de 2020 de la UNP. En esta respuesta se indica: “Una vez adelantada la revisión documental y demás verificaciones, fue posible evidenciar que el Resguardo Indígena Pickwe Tha Fiw hace parte del Consejo Regional Indígena del Cauca – CRIC. En este sentido, no resulta viable adelantar una Evaluación de Nivel de Riesgo Colectivo por el momento, pues este procedimiento ya ha sido adelantado de manera general, en favor de los Resguardos y cabildos que pertenecen al CRIC.”. Pág. 1.

62 Anexo 1 – Comunicación externa OFI20-00018255

63 Conformada por la Magistrada Diana Fajardo Rivera y el Magistrado José Fernando Reyes Cuartas.

64 Respuesta de la UNP. Pág. 2.

66 Respuesta de la UNP. Pág. 3. Ver Anexo 6.

67 Respuesta de la UNP. Pág. 3. Ver Anexos 6, 8 y 9.

68 Ibid. Págs. 3 y 4.

69 Ibíd. Anexo 41. Pág. 45.

70 Respuesta de la UNP. Pág. 5.

71 Intervención Pickwe. Pág. 1.

72 Ibíd. Págs. 3-4.

73 Ibíd. Pág. 5-6

74 Ibíd. Pág. 6.

75 Escrito Respuesta CRIC. Pág. 6

76 Ibíd. Pág. 8.

77 Decreto 2591 de 1991, artículo 10. Legitimidad e interés: “La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos. // También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud. // También podrá ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales”.

78 Sentencias T-614 de 2019, T-011 de 2019, T-379 de 2011, T-154 de 2009, T-769 de 2009, entre otras.

79 Acción de Tutela. Págs. 1 y 31. Se destaca que ninguna de las entidades intervinientes cuestionó que los accionantes fueran parte de la comunidad indígena o que carecieran de legitimación por activa para formular la presente acción.

80 Sentencia T-473 de 2018.

81 De conformidad con el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991 que por ejemplo indica que resulta procedente la acción de tutela cuando existen escenarios de subordinación o indefensión.

82 Decreto 2078 de 2017. Artículo 2.4.1.5.4 “En caso de riesgo inminente y excepcional, la Unidad Nacional de Protección efectuará una valoración inicial del riesgo, la cual será comunicada al Ministerio del Interior. Esta última entidad impulsará y coordinará las instancias competentes, acciones de respuesta inmediata para la protección colectiva e informará de las mismas al CERREM Colectivo.”.

83 Auto. Admisión Tutela. Págs. 2 y 3.

84 Actuación referida en Fallo 1era Instancia. Pág. 7. Se resalta que esta Alcaldía fue posteriormente desvinculada por el mismo juez de primera instancia. Ibíd. Pág. 33.

85 Sobre el concepto de inmediatez ver sentencias T-473 de 2018, T-002 de 2020, T-469 de 2020, así como T-614 de 2019, SU-108 de 2018, SU-391 de 2016, entre otras.

86 Sentencias T-246 de 2015 y SU-108 de 2018, entre otras.

87 Artículo 86 de la Constitución.

88 La idoneidad del mecanismo judicial “hace referencia a la aptitud material del mecanismo judicial para producir el efecto protector de los derechos fundamentales, lo cual ocurre cuando existe una relación directa entre el medio de defensa y el contenido del derecho”. Mientras que la eficacia “tiene que ver con que el mecanismo esté diseñado de forma tal que brinde de manera rápida y oportuna una protección al derecho amenazado o vulnerado”. Ver Sentencia T-798 de 2013.

89 Sentencias T-001 y T-614 de 2019, entre otras.

90 Sentencias T-411 de 2018, T-705 de 2015, entre otros.

91 Al respecto ver sentencias T-230 de 2020, T-1075 de 2003, entre otras. A su vez se resalta la siguiente definición incluida en la sentencia C-1436 de 2000: “El acto administrativo definido como la manifestación de la voluntad de la administración, tendiente a producir efectos jurídicos ya sea creando, modificando o extinguiendo derechos para los administrados o en contra de éstos”. Se destaca también la distinción entre los efectos jurídicos de la respuesta de la Administración a una petición y a una consulta: “Se diferencia también de la petición en interés particular para el reconocimiento de un derecho en virtud de que mientras éste tiene una respuesta que sí vincula a la administración por constituir un acto administrativo, la consulta, como la norma lo dispone, no tiene carácter vinculante”. Sentencia T-1075 de 2003.

92 “ARTÍCULO 2.4.1.2.40. Procedimiento ordinario del programa de protección. El procedimiento ordinario del programa de protección es el siguiente: (...)”

7. Adopción de medidas de prevención y protección por parte del Director de la Unidad

Nacional de Protección mediante acto administrativo”.

93 Acción de Tutela. Pág. 6.

94 En relación con los actos administrativos de trámite se destaca que la sentencia SU-077 de 2018 indica: “Los actos de trámite, que comprenden los preparatorios, de ejecución y, en general, todos los actos de impulso procesal, son los que no crean, modifican o extinguen una situación jurídica concreta sino que están encaminados a contribuir con su realización.”. Frente a esta clase de actos administrativos, el artículo 75 del CPACA refiere: “No habrá recurso contra los actos de carácter general, ni contra los de trámite, preparatorios, o de ejecución excepto en los casos previstos en norma expresa”.

95 Al respecto, la Sentencia SU-522 de 2019 explica: “le corresponde al juez de tutela constatar que: (i) efectivamente se ha satisfecho por completo lo que se pretendía mediante la acción de tutela; (ii) y que la entidad demandada haya actuado (o cesado en su accionar) a motu proprio, es decir, voluntariamente”. Sobre este último punto, dicha sentencia cita el fallo T-216 de 2018 que indica: “la superación del objeto atiende a la satisfacción espontánea de los derechos alegados en el escrito de tutela, a partir de una decisión voluntaria y jurídicamente consciente del demandado; de forma que nunca se estructurará esta figura procesal en aquellos eventos en los que tal satisfacción ha sido producto del cumplimiento de una orden dispuesta en una instancia judicial previa, pues en ese caso de lo que se trata no es de la superación del hecho vulnerador, sino de su salvaguarda por parte del operador judicial que, en últimas, actuó en ejercicio de la jurisdicción para resolver el conflicto constitucional integrado en la petición de amparo, susceptible de valoración integral por parte la instancia posterior o en sede de revisión, según corresponda”.

96 En el hecho 1.14 de esta decisión se indica que las pretensiones de la acción de tutela son que se otorguen las medidas de protección colectivas de emergencia, que se conforme un espacio de concertación con la comunidad para su implementación y que se generen las garantías necesarias para que el resguardo pueda fortalecer sus formas de protección propias. Pág. 28 de la Acción de tutela.

97 Tal como lo explica la sentencia T-749 de 2020 “Salvaguardar la vida de las personas que se encuentran bajo amenaza es una “responsabilidad inalienable del Estado”. Esta obligación se sustenta tanto en el ordenamiento nacional como internacional. (...) Lo anterior, en

armonía con lo dispuesto en los tratados internacionales sobre derechos humanos suscritos por Colombia (Art. 93 de la CP), que reconocen el derecho a la seguridad personal (Art. 7.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; Art. 9.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Art. 1º de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y Art. 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos).”.

98 Sentencias T-1026 de 2002, T-102 de 1993, entre otras.

99 Artículo 7.

100 Artículo 8.

101 Sentencia T-199 de 2019.

102 Sentencia T-123 de 2019.

103 Sentencia T-063 de 2019.

104 Sentencia T-199 de 2019

106 Ibíd.

107 Sentencias T-002 de 2020, T-666 de 2017, T-750 de 2011, entre otras

108 Se destaca que otras sentencias de la Corte realizan una distinción terminológica entre los conceptos de amenaza y riesgo, pero aluden al mismo fenómeno. Además, tal como lo explicó la reciente sentencia T-469 de 2020, la escala de riesgos fue “la escala de clasificación que finalmente se plasmó en el diseño institucional de la UNP y que fue recogida, parcialmente, por el artículo 3 del Decreto 4912 de 2011, el cual, a su vez, fue compilado por el artículo 2.4.1.2.3. del Decreto 1066 de 2015”.

109 Énfasis agregado.

110 Sentencias T-614 de 2019, T-011 de 2019, T-379 de 2011, T-154 de 2009, T-769 de 2009, entre otras.

111 Sentencia T-339 de 2010.

112 Sentencia T-367 de 2019.

113 Sentencia T-030 de 2016.

114 Énfasis agregado.

115 Énfasis agregado.

116 Comunicado No. 008 del 15 de enero de 2019. Citado en la sentencia T-002 de 2020

117 Énfasis agregado.

118 Énfasis agregado.

119 La sentencia T-367 de 2019 también indica sobre este punto lo siguiente: “En suma, el derecho fundamental a la seguridad personal se debe estudiar en cada caso, de acuerdo a los riesgos o amenazas a los que se pueden ver expuestas las personas, ya sea por (i) su contexto social, económico y político, o por (ii) la exposición al riesgo por las actividades cotidianas que realiza, como sucede con las víctimas o sus representantes, los testigos de hechos de grave criminalidad, miembros de algunos grupos sociales, líderes sociales, ciertos funcionarios públicos y líderes políticos”. Énfasis agregado

120 Cita extraída del texto de la CIDH (2019). Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia. Op. cit. párr 42. Y comunicados número 147 (23 de julio), 101 (05 de mayo) y 62 (26 de marzo) de 2020.

121 Como muestra de ello, se encuentran las sentencias T-439 de 2020, T-469 de 2020, T-002 de 2020, T-367 de 2019, T-473 de 2018, T-411 de 2018, T-030 de 2016, entre otras.

122 Sentencia T-002 de 2020.

123 Sentencia T-469 de 2020

124 Ibídem. Como fundamento de estas afirmaciones se citan los informes del Relator Especial sobre la situación de los defensores y defensoras de los derechos humanos. Informe luego de su visita a Colombia. 26 de diciembre de 2019. Op. cit. pág. 7, y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Comunicados número 147 (23 de julio), 101 (05 de

mayo) y 62 (26 de marzo).

125 Sentencia T-439 de 2020.

126 La misma sentencia T-439 de 2020 indica al respecto: “Cuando se acallan las voces de los líderes sociales a través de la violencia, se erosionan también los cimientos de la sociedad, pues se marchita su diversidad y se incumplen los fines esenciales del Estado, alejando la idea de un “orden justo” que permita la libre participación de todos en la vida política, económica y cultural (art. 2 de la CP)”.

127 Ibídem.

128 Sentencia T-030 de 2016.

129 Al respecto, resultan relevantes las consideraciones expuestas en el salvamento parcial a la sentencia T-411 de 2018 y el fallo T-439 de 2019, entre otros.

130 Sentencia T-030 de 2016.

131 Sentencia T-030 de 2016.

132 Énfasis agregado. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia. OEA/Ser.L/V/II. 6 diciembre 2019. Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/DefensoresColombia.pdf>. Pág. 93.

133 Al respecto, ver sentencia T-030 de 2016.

134 Sentencias T-199 de 2019, C-034 de 2014, entre otras.

135 Sentencia T-153 de 2019 que, a su vez, referencia la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros Vs. Brasil, consideración 130.

136 Al respecto ver sentencia T-199 de 2019.

137 Sentencia T-388 de 2019.

138 Sentencia T-199 de 2019.

139 Sentencias T-439 de 2020, T-388 de 2019, entre otros.

140 Ibídem.

141 Como fundamento de esta presunción también se refiere el Auto 200 de 2007 proferido por la Corte Constitucional.

142 Énfasis agregado.

143 Decreto 1066 de 2015. Artículo 2.4.1.2.1

144 Ibídem. Artículo 2.4.1.2.11

145 Ibíd. Artículo 2.4.1.5.3.

146 Ibíd. Artículo 2.4.1.5.5.

147 Ibídem.

148 Ibíd. Artículo 2.4.1.5.7

149 Respuesta de la UNP. Pág. 2.

150 Al respecto ver: Anexo 10 de la acción de tutela denominado: Respuesta del día 05 de junio por parte de la UNP a la solicitud de medidas de protección colectivas de emergencia elevada por la ONIC. Ver documento denominado Respuesta del día 11 de junio de 2020 por parte de la UNP y Anexo 16 denominado Respuesta del 18 de junio de la UNP, radicado no. OFI20-00014434, a la representante legal del Resguardo PICKWE THA FIW.

151 Al respecto, ver artículo 2.4.1.2.2 del Decreto 1066 de 2015.

152 Ver documento Respuesta del 24 de junio de 2020 de la UNP.

154 Pág. 5 de la Resolución No. 2015-181437 del 4 de agosto de 2015 de la UARIV. Se destaca también el asesinato de uno de los líderes de la comunidad a manos de integrantes del Ejército Nacional, que ya cuentan con sentencia condenatoria por tal homicidio. Así como,

amenazas, desplazamiento, entre otros. Pág. 4.

155 Acción de tutela. Págs. 1 y 2. Conductas que fueron denunciadas ante la Fiscalía General de la Nación, para lo cual puede consultarse el archivo Denuncia Resguardo Pickwe Tha Fiw 03062020.

156 Ibídem.

157 Al respecto ver Respuesta a Tutela Juzgado Promiscuo del Circuito. Págs. 1 y 2. Así como los Requerimientos de la Fiscalía Quinta Seccional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Cauca a la UNP en los días 13 de junio y 21 de julio de 2020, para que adopten de manera urgente de medidas de protección individuales y colectivas para la comunidad Pickwe Tha Fiw.

158 Al respecto, ver consideraciones 5.7 a 5.15.

159 Acción de Tutela. Págs. 6 y 17-19. Ver Anexo 26 denominado Respuesta del 30 de julio de la UNP a la Defensoría del Pueblo, con radicado no. OFI20-00018255.

160 Documento denominado Respuestas. Pág. 43.

161 Acción de tutela. Págs. 1 y 2. Conductas que fueron denunciadas ante la Fiscalía General de la Nación, para lo cual puede consultarse el archivo Denuncia Resguardo Pickwe Tha Fiw 03062020.

162 Ver Anexo 19. Alerta Temprana no. 029-2020 del 07 de Julio de 2020 emitida por la Defensoría del Pueblo

163 Al respecto, ver consideraciones 6.3 a 6.7.

164 Respuesta de la UNP. Pág. 2.

165 Ibíd. Anexo 9. Pág. 12.

166 Las cuales se describieron e el acápite séptimo de esta sentencia, denominado Actuaciones realizadas en sede de revisión.

167 “Decreto 1066 de 2015. ARTÍCULO 2.4.1.5.2. Coordinación. La ruta de protección colectiva de grupos y comunidades estará bajo la coordinación de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección”.

168 “Decreto 1066 de 2015. ARTÍCULO 2.4.1.5.9. Responsabilidades de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior en la ruta de protección colectiva. La Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior tendrá a su cargo las siguientes responsabilidades: (...) 3. Articular entre la Unidad Nacional de Protección y las demás entidades nacionales y locales intervinientes, la implementación de medidas de protección colectiva, en desarrollo de los principios de concurrencia y subsidiariedad”.