

T-205A-18

Sentencia T-205A/18

ACCION DE TUTELA PARA SOLICITAR MEDIDAS ESPECIALES Y EXPEDITAS DE PREVENCION Y PROTECCION DE DEFENSOR DE DERECHOS HUMANOS-Procedencia

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO-Configuración y características

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO-Fenómeno que se configura en los siguientes eventos: hecho superado, daño consumado o situación sobreviniente

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SUPERADO-Se dio respuesta a accionante en relación con solicitud de medidas especiales y expeditas de prevención y protección

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR DAÑO CONSUMADO-No impide a la Corte Constitucional pronunciamiento de fondo sobre la existencia de una violación de derechos fundamentales y futuras violaciones

SOLICITUD DE MEDIADAS DE PROTECCION PARA DEFENSORES DE DERECHOS HUMMANOS-Exhortar a Unidad Nacional de Protección para que en los trámites de respuesta actúe de manera proactiva, sin dilaciones injustificadas que pongan en riesgo la vida, la integridad física, la libertad y la seguridad personal de solicitantes

Expediente T-6.514.642

Acción de tutela presentada por CAGM contra la Unidad Nacional de Protección

Magistrado Sustanciador:

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de mayo de dos mil dieciocho (2018)

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional integrada por las Magistradas Gloria Stella Ortiz Delgado, Cristina Pardo Schlesinger y el Magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en especial de las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política, ha pronunciado la siguiente,

SENTENCIA

En el proceso de revisión de la sentencia proferida por el Juzgado Séptimo Administrativo Mixto del Circuito Judicial de Valledupar, en primera instancia, y por el Tribunal Administrativo del Cesar, en segunda instancia, dentro de la acción de tutela promovida por CAGM contra la Unidad Nacional de Protección (UNP).

El proceso de la referencia fue seleccionado para revisión por la Sala de Selección de Tutelas Número Doce, mediante Auto proferido el 15 de diciembre de 2017.

I. ANTECEDENTES

1. Aclaración preliminar

Una vez verificado que el caso bajo estudio plantea, en principio, situaciones de riesgo para los derechos a la intimidad, a la libertad, a la integridad personal y a la vida, que afrontan defensores de derechos humanos, así como víctimas del conflicto armado interno, la Sala de Revisión, como medida rigurosa de protección de estos derechos, optará por suprimir de esta providencia y de toda futura publicación de la misma, su nombre real y los de sus familiares, así como cualquier otro tipo de información personal que permita identificarlos o cuyo uso indebido pueda derivar en su discriminación.

Lo anterior, con el propósito de materializar el contenido del artículo 15 del texto constitucional y dar cumplimiento a la Ley Estatutaria 1581 de 2012. Esta versión, que suprime la información reservada, desde luego será de libre consulta y publicación para todos los efectos correspondientes.

2. Solicitud

El demandante presentó acción de tutela el 20 de junio de 2017 contra la Unidad Nacional de Protección (de ahora en adelante UNP), en procura del amparo de sus derechos fundamentales a la vida, a la integridad física, a la libertad, a la igualdad y a la seguridad personal, presuntamente vulnerados por dicha entidad por cuanto “han transcurrido ya cerca de dos (02) meses y todavía no se me ha practicado el estudio del nivel de riesgo a cargo del Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información – CTRAI”. En consecuencia, solicita se le ordene a la UNP que disponga y materialice las medidas

especiales y expeditas de prevención y protección con enfoque diferencial que requiera y que resulten adecuadas a las circunstancias y riesgos del caso, y a su condición de vulnerabilidad en relación con lo previsto en el Decreto 4912 de 2011. Así mismo, solicita que, como medidas de prevención y protección, se le suministre: (i) patrullaje periódico cada 5 días a su domicilio, permitiendo además retroalimentar y evaluar las medidas de protección; (ii) un esquema individual blindado de protección tipo 2; y (iii) los demás recursos físicos que por su nivel de riesgo deba recibir autorizándolos sin exigencias adicionales.

3. Reseña fáctica

El demandante manifestó que:

3.2. Como parte de los compromisos para el desarrollo de los acuerdos de paz están: (i) otorgar mecanismos de seguridad para los servidores públicos y población civil en las ZVTN y en los Puntos Transitorios de Normalización (PTN) durante el Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo (CFHBD) y la Dejación de Armas (DA); (ii) garantizar la protección a intervinientes en el proceso a partir del inicio del CFHBD y DA; y (iii) garantizar la protección a líderes comunitarios y defensores de derechos humanos, entre otros. Afirma que, en el Acuerdo Final, el Gobierno Nacional se comprometió a implementar las medidas necesarias para intensificar efectivamente las acciones contra organizaciones y conductas criminales que amenacen o atenten contra personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz.

En cuanto al Protocolo del Capítulo de Seguridad para las y los delegados y servidores públicos del Acuerdo de Cese al Fuego y Hostilidades Bilateral y Definitivo y Dejación de Armas indica: (i) la seguridad de las y los delegados del Gobierno y servidores públicos es responsabilidad de las instituciones de seguridad del Estado bajo la normativa vigente para tal actividad (numeral 1°); (ii) la seguridad para las y los delegados del Gobierno y servidores públicos, está relacionada con los desplazamientos, ingreso y permanencia en las ZVTN y los PTN conforme a su misión en pertinente al proceso de CFHBD y DA (numeral 2.); y (iii) el Gobierno activará canales de comunicación con las personerías municipales a fin de identificar potenciales riesgos para la población civil, incluyendo a organizaciones defensoras de derechos humanos (subpunto 3.4.9.).

3.3. Por medio de comunicación digital calendada el 21 de marzo de 2017 y notificada por e-mail el día 24 del mismo mes y año, la UNP le dio respuesta e indicó que, verificada su pertenencia a la población objeto del Programa de Protección, así como el nexo causal entre dicha pertenencia y los presuntos hechos de amenaza, el Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información (de ahora en adelante CTRAI) realizaría un trabajo de campo para estudiar las circunstancias que han dado lugar al riesgo.

3.4. El 23 de abril de 2017, el accionante nuevamente requirió a la entidad para exhortar al CTRAI a realizar el estudio de riesgo de su caso, y la accionada respondió que para su caso se cuenta con orden de trabajo “Activa”, y el resultado de su estudio le será notificado al agotar el procedimiento establecido en el Decreto 1066 de 2015.

3.5. A la fecha de elaboración del escrito de demanda, habían transcurrido aproximadamente dos meses sin que se le hubiera realizado el mencionado estudio a cargo del CTRAI. A su juicio, tal demora implicó un incumplimiento por parte del Estado en su deber de garantizar su protección y la de su familia y trasgrede lo establecido en los acuerdos de paz.

4. Pretensión

El accionante pretende que, por medio de la acción de tutela, le sean amparados sus derechos fundamentales a la vida, a la integridad física, a la libertad, a la igualdad y a la seguridad personal. En consecuencia, solicita que se le ordene a la UNP que disponga y materialice las medidas especiales y expeditas de prevención y protección con enfoque diferencial que requiera y que resulten adecuadas a las circunstancias y riesgos del caso y a su condición de vulnerabilidad en relación con lo previsto en el Decreto 4912 de 2011.

5. Documentos relevantes cuyas copias obran en el expediente

Obran en el Cuaderno 1 del expediente, copia de los siguientes documentos:

- Escrito de acreditación de cumplimiento de fallo por parte de la UNP (folios 27 al 35.
- Escrito de respuesta a Auto de pruebas de la Corte por parte del accionante (folios 45 al 48)

- Escrito de respuesta a Auto de pruebas de la Corte por parte de la Fiscalía General de la Nación (folios 49 al 58).

Obran en el Cuaderno 2 del expediente, copia de los siguientes documentos:

- Escrito de acción de tutela (folios 1 al 4).

- Oficio OFI17-00003809 elaborado por parte de la UNP con fecha de febrero 3 de 2017 y radicado el 20 del mismo mes y año (folios 5 al 7).

- Solicitud de medidas de prevención y protección elevada por parte del accionante el 17 de marzo de 2017 ante la UNP (folios 8 y 9).

- Oficio OFI17-00010097 de la UNP con fecha de 21 de marzo de 2017 y enviada por email el 24 del mismo mes y año (folios 10 y 11).

- Reiteración de solicitud de medidas de prevención y protección elevada por el accionante, mediante correo electrónico, ante la UNP el 23 de abril de 2017 (folios 12 y 13).

- Oficio OFI17-00014224 de la UNP con fecha de 24 de abril de 2017 y enviado por email el 25 del mismo mes y año (folios 14 y 15).

- Convenio de Cooperación entre la corporación a la que pertenece el accionante y la Alcaldía del Municipio XXXX (folios 16 y 17).

- Contrato de prestación de servicios suscrito entre el accionante y la Alcaldía del Municipio de XXXX (Folios 18 al 21).

- Contestación de tutela por parte de la UNP (folios 29 al 38).

Obran en el Cuaderno 3 del expediente, copia de los siguientes documentos:

- Escrito de impugnación y de acreditación de cumplimiento de fallo por parte de la UNP (folios 64 al 87).

-Fallo de segunda instancia proferido el 22 de agosto de 2017 por el Tribunal Administrativo del Cesar (folios 92 al 97).

6. Respuesta de la entidad accionada

El Juzgado Séptimo Administrativo Mixto del Circuito de Valledupar, mediante providencia del veintiuno (21) de junio de 2017, admitió la acción de tutela y corrió traslado a la entidad demandada para que ejerciera su derecho de defensa.

En su escrito de defensa, la entidad accionada manifestó que:

6.1. En los términos del Decreto 1066 de 2015, adicionado y modificado por el Decreto 567 de 2016, el caso del accionante estaba en proceso de evaluación y estudio del nivel de riesgo por parte de la UNP. Dicha evaluación es de soporte legal y técnico para que el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM) refiera las medidas de protección a que hubiera lugar. Las medidas de protección recomendadas por el CERREM se asignan en función de la matriz de valoración de riesgo en casos individuales.

6.2. Aclara que el procedimiento ordinario legalmente establecido para el programa de protección al que se refiere el artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015 es una solicitud, y no una demanda, como quedó presentado en la narración de hechos descritos por el accionante. Reitera que dicha solicitud se encuentra cursando etapa de estudio de nivel de riesgo.

6.3. Describe la Ruta Ordinaria de Protección, señalando que para la vinculación al respectivo Programa de Protección liderado por esa entidad, el solicitante no solo debe pertenecer a la población objeto del programa, sino además “se debe surtir a su favor la respectiva evaluación de riesgo, siempre y cuando emita su consentimiento para ello” (negrilla y subraya en original); determinando el nivel de riesgo como ordinario, extraordinario o extremo, dependiendo de los diferentes factores de riesgo. El CTRAI se encarga de la recopilación y análisis de la información in situ y designa a un oficial para las labores de campo, verificaciones, entrevista, información e insumos para presentar al Grupo de Valoración Preliminar GVP de la UNP. El GVP analiza la información y la presenta junto con el concepto sobre nivel de riesgo y recomendaciones de medidas al CERREM. Este último valida la determinación de nivel de riesgo presentada por el GVP y recomienda ante la Dirección de la UNP la implementación, ajuste, cambio, finalización o suspensión de medidas según el caso. Finalmente, tal decisión se dará a conocer mediante comunicado escrito al beneficiario una vez agotado el procedimiento.

Resalta que por tratarse de un estudio técnico detallado que contempla como plazo máximo para la realización del Estudio de Nivel de Riesgo, en la etapa que compete al GVP, un término de 30 días hábiles, contados a partir de que el solicitante expresa por escrito su consentimiento para tal fin. Así mismo aclara que el GVP y el CERREM “son cuerpos colegiados, en los cuales la toma de decisiones actúa de manera autónoma e independiente de la Unidad Nacional de Protección”.

6.4. LA UNP no ha vulnerado derecho fundamental alguno del accionante pues se encuentra adelantando la evaluación de su nivel de riesgo y “en ningún momento se ha desconocido la población acreditada por el accionante como ‘Dirigentes, representantes o activistas de organizaciones defensoras de derechos humanos, de víctimas, sociales, cívicas, comunales o campesinas’”.

6.5. Así mismo, “(e)l accionante recurre a la acción de tutela para pretender medidas de protección desconociendo la competencia de la autoridad administrativa quien es la única con competencia para recomendar o no medidas de protección como consecuencia del resultado del estudio de nivel de riesgo, el cual fue ponderado como riesgo ordinario” (negrilla en original).

6.6. La tutela, a su juicio, no es el mecanismo idóneo para acceder a la pretensión elevada. Así mismo, refiere que la UNP como entidad de orden nacional debe propender por el buen uso de los recursos públicos de manera responsable.

Finalmente, solicitó al juez de instancia declarar improcedente la tutela en estudio, o en caso de considerarla procedente, deniegue la protección de los derechos incoados por el accionante.

7. Decisión judicial que se revisa

7.1. Primera Instancia

7.2. Impugnación

La UNP impugnó la decisión argumentando que, en su análisis, el a quo omitió “la existencia de un procedimiento ordinario reglado y la ruta fijada para la solicitud de reevaluación del riesgo (sic), que conlleven o den lugar a una variación del mismo”. En adición, al tratarse de

un estudio técnico cuenta con términos para su elaboración validación y ponderación, indicando un plazo máximo de 30 días hábiles a partir de que el solicitante expresa su consentimiento por escrito para tal fin. En cuanto al estudio de nivel de riesgo del accionante, éste cuenta con una orden de trabajo “Activa” y el 4 de julio de 2017 se realizó la correspondiente entrevista en el domicilio del accionante donde este último firmó el correspondiente consentimiento; posterior a ello se agendan las demás acciones investigativas y administrativas para el caso. De manera que a la fecha se está evaluando el nivel de riesgo y se espera contar con las respuestas necesarias para concretar la valoración. Por último, para dar cumplimiento a la orden judicial, la Oficina Asesora Jurídica solicitó a la Subdirección de Evaluación de Riesgo el 17 de julio de 2017, dar prioridad al estudio de nivel de riesgo del accionante.

Por lo expuesto, solicitó la revocatoria del fallo de primera instancia, por considerar que no existió vulneración de los derechos invocados pues el término fijado por el a quo para resolver de fondo el caso no concuerda con la normativa existente, ni con el plazo necesario para recolectar la información suficiente para valorar el riesgo en el que pueda encontrarse el demandante.

7.3. Segunda Instancia

El Tribunal Administrativo del Cesar, mediante proveído del 22 de agosto de 2017, confirmó el fallo de primera instancia por considerar “acertada la decisión proferida por el juzgado cognocente de la acción de amparo, por cuanto es procedente la iniciación por parte de la entidad tutelada de la evaluación del nivel de riesgo” con el objetivo de decidir sobre las medidas de prevención y protección pertinentes para las circunstancias y condiciones del accionante.

II. ACTUACIONES SURTIDAS EN SEDE DE REVISIÓN

1. Auto de pruebas

Con el propósito de clarificar los supuestos de hecho que motivaron la presente acción de tutela y para un mejor proveer en el presente asunto, mediante Auto del veintiuno (21) de marzo de 2018, dentro del proceso se solicitó tanto al demandante como a la Fiscalía General de la Nación, aclarar algunos aspectos de la información presentada sobre el caso,

en los siguientes términos:

1.1. Al accionante:

“(i) ¿Considera que aún se encuentra en el mismo nivel de riesgo que para la fecha en que formuló su acción de tutela, o este ha variado? Fundamente su respuesta, de manera detallada, señalando cuáles son las circunstancias o eventos que motivan esa afirmación y adjunte los documentos que den soporte probatorio de la misma.

(ii) ¿Se han presentado otros cambios relevantes con relación a los hechos que motivaron la acción de tutela en revisión?”.

1.2. A la Fiscalía General de la Nación:

“(S)i en esa entidad existe alguna denuncia o investigación relacionada con amenazas, persecución, agresiones u otros hechos que puedan poner en riesgo la seguridad del accionante. De ser afirmativa su respuesta, allegue a este despacho copia de los expedientes y documentos relacionados”.

2. Respuestas allegadas

2.1. El accionante dio respuesta a los interrogantes señalando:

(i). “Se allega en archivo adjunto la denuncia interpuesta ante la Fiscalía General de la Nación por la Señora [ZZZZ] fechada el pasado 16 de noviembre de 2017, hermana del tutelante dónde (sic) se relaciona información adicional a las circunstancias de riesgo del peticionario”

(ii) “Debido a la situación de inseguridad que actualmente afrontan los defensores de derechos humanos y líderes sociales en Colombia, se informa a la Corte Constitucional, que se decidió suspender transitoriamente la actividad de promoción y protección de derechos humanos de la Corporación (...) hasta que se vislumbre un adecuado escenario de paz que permita retomar nuestras acciones sociales”.

Como soporte de su afirmación allega una denuncia ante la Fiscalía General de la Nación interpuesta por quien, por los apellidos, se entendería que en efecto es su hermana.

2.2. La Fiscalía General de la Nación señaló que, en efecto, ante esa entidad cursa una denuncia instaurada por el accionante por los delitos de desplazamiento forzado y amenazas. No obstante, dicha denuncia fue instaurada el 28 de agosto de 2006 ante la FGN con sede en Bogotá y no se reportan denuncias más recientes[1].

Dentro de la información que presenta la Fiscalía cabe resaltar la mención que hace a dos entrevistas realizadas en el año 2012 que buscaban esclarecer los hechos que sustentaron la denuncia por desplazamiento forzado del accionante. En primer lugar, quien habría sido la compañera permanente del demandante, durante el tiempo que se presentaron tales hechos, afirmó que las denuncias del accionante relacionadas con las amenazas que recibió en la ciudad de Medellín, mediante un sobre sin marcar y una llamada recibida supuestamente por ella misma, no eran ciertas. Según ella “frente a las amenazas que él manifestaba, él siempre utilizó los documentos de ella para solicitar asilo político en el exterior”. En segundo lugar, el informe incluye una entrevista hecha a la madre de la excompañera permanente quien concuerda con lo mencionado por su hija en cuanto a negar las amenazas recibidas en Medellín. La entrevistada afirmó que la denuncia hecha por el accionante sobre los hechos es “una farsa para obtener beneficios porque su hija (...) hace parte de la etnia Kankuama”. En tercer lugar, en el informe referido se señaló que en el año 2015, la Fiscal 30 Especializada y Coordinadora del Grupo I Desaparición del Eje temático Desaparición y Desplazamiento Forzados escuchó en declaración bajo la gravedad del juramento al accionante, y de su dicho destacó que “(c)onfirma que no es indígena, pero como había tenido una relación muy cercana con (su excompañera permanente) de descendencia ‘indígena’ pretendía se le incluyera en el programa de protección por tal condición, pero no fue incluido. A la fecha advierte que solo tiene una relación de amistad con (su excompañera permanente) y su familia y que hace mucho tiempo no tiene contacto con ellos”.

3. Acreditación de cumplimiento de fallo

Al proceso se allegó un informe de acreditación del cumplimiento del fallo proferido en segunda instancia, que confirmó el de primera instancia en el presente proceso. En dicho informe la UNP afirmó que:

“(E)l día 08 de agosto de 2017, se llevó a cabo la sesión del Grupo de Valoración Preliminar

Nº 30, en la cual se sustentó el caso de evaluación del riesgo a favor [del accionante] y con fundamento en el resultado de las actividades de campo realizadas por el analista del CITRAI, dicho grupo determinó el riesgo como ORDINARIO de acuerdo a los antecedentes fácticos, donde posteriormente el caso fue remitido a la Secretaría Técnica del Comité.

(...)

3. En ese orden de ideas, la mencionada Evaluación de Nivel de Riesgo fue validada en el escenario del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM poblacional, celebrado en sesión del día 22/08/2017 y en ejercicio de las funciones atribuidas en el artículo 2.4.1.2.38 del Decreto 1066 de 2015 y en particular la dispuesta por el numeral 6, recomendó: “Comunicar el Resultado del Estudio de Nivel de Riesgo”.

4. Como quiera que la orden judicial ordenaba que, la decisión que se adoptaba por parte de esta Unidad referente al caso del accionante, se profiriera mediante acto administrativo y debidamente motivado, el Director General de la Unidad Nacional de Protección, en cumplimiento de sus funciones, profiere resolución No. 5440 de fecha 18 de septiembre de 2017”.

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA DECISIÓN

1. Competencia

La Corte Constitucional, por conducto de esta Sala de Revisión, es competente para revisar la sentencia proferida dentro del proceso de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241, numeral 9º, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Procedencia de la acción de tutela en el caso sub judice

2.1. Legitimación activa

El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela es un mecanismo de defensa al que puede acudir cualquier persona para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales. Así mismo, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 contempla la posibilidad de agenciar derechos ajenos cuando “el titular de los mismos no

está en condiciones de promover su propia defensa”. En la misma norma, se establece que la legitimación por activa para presentar la tutela se acredita: (i) en ejercicio directo de la acción; (ii) por medio de representantes (caso de los menores de edad, los incapaces absolutos, los interdictos y las personas jurídicas); (iii) a través de apoderado judicial; y (iv) utilizando la figura jurídica de la agencia oficiosa[2].

En esta oportunidad, la acción de tutela fue interpuesta por CAGM, quien considera que sus derechos fundamentales han sido vulnerados, y presenta la tutela a nombre propio. Así, en el caso bajo estudio, la Sala encuentra acreditado el requisito de legitimación por causa activa.

2.2. Legitimación pasiva

Siguiendo lo establecido por la ley y la jurisprudencia constitucional, la legitimación pasiva en la acción de tutela se refiere a la aptitud legal de la entidad contra quien se dirige la acción, a efectos de que sea llamada a responder por la vulneración o amenaza de uno o más derechos fundamentales[3]. En principio, la acción de tutela fue dispuesta y diseñada para los casos de violación o amenaza de los derechos fundamentales de las personas por parte de agentes estatales o de servidores públicos. Dentro de esta comprensión el inciso primero del artículo 86 señala que procede la acción de tutela cuando los derechos fundamentales “resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública”. Por ende, el amparo procede en contra de autoridades públicas y por excepción, en contra de particulares[4].

En lo que respecta a la UNP, esta Corporación ha indicado que dicha entidad “al ser un organismo de seguridad del Orden Nacional adscrito al Ministerio del Interior, está legitimada en la causa por pasiva ya que es la encargada de articular, coordinar y ejecutar medidas de protección de los derechos a la vida, a la integridad, a la libertad y a la seguridad de personas, colectivos, grupos y comunidades”[5].

Por lo expuesto, la UNP está legitimada como parte pasiva en el proceso de tutela bajo estudio, en la medida en que se le atribuye la vulneración de los derechos fundamentales de petición, seguridad e integridad personal.

2.3. Inmediatez

Este requisito de procedibilidad impone la carga al demandante de presentar la acción de tutela en un término prudente y razonable respecto del hecho o la conducta que causa la vulneración de sus derechos fundamentales[6].

En el caso concreto, se observa que el 17 de marzo de 2017 el accionante solicitó las medidas de prevención y protección establecidas en el Decreto 1066 de 2015 ante la UNP. Nuevamente el 24 de abril de 2017 el accionante elevó solicitud ante la accionada requiriendo que el CTRAI realizara el estudio de riesgo de su caso; no obstante, al no haberse resuelto su solicitud, el 20 de junio formuló la acción de tutela. Es decir, transcurrieron menos de dos meses entre uno y otro evento, término que resulta prudente y razonable para reclamar la protección de los derechos vulnerados.

2.4. Subsidiariedad

En ese orden de ideas, respecto a la posible existencia de un perjuicio irremediable, las circunstancias fácticas del caso demuestran que lo que alega el accionante es el posible riesgo sobre su vida e integridad física por su calidad de Defensor de Derechos Humanos en el marco del desarrollo de los acuerdos de paz en una ZVTN donde se concentraban dos frentes de la guerrilla de las FARC-EP. Así mismo, en el momento de interposición de la tutela no se había proferido acto administrativo frente al cual pudiera presentarse algún tipo de recurso u otro mecanismo legal para la defensa de sus derechos; en consecuencia, la Sala considera que el accionante no contaba con otro mecanismo idóneo y eficaz para requerir el amparo de sus derechos fundamentales, diferente a la acción de tutela.

Por lo expuesto y teniendo en cuenta que el asunto que ocupa a la Sala adquiere una relevancia iusfundamental que activa la competencia del juez de tutela, en tanto lo que se estudia es la posible vulneración de los derechos fundamentales a la vida, a la integridad física, a la libertad, a la igualdad y a la seguridad personal de CAGM, la Sala Quinta de Revisión considera que se acredita el requisito de subsidiariedad y, en consecuencia, pasará a examinar a fondo el asunto.

3. Problema jurídico y esquema de solución

Corresponde a la Sala Quinta de Revisión determinar si la UNP vulneró los derechos fundamentales a la vida, a la integridad física, a la libertad, a la igualdad y a la seguridad

personal de CAGM, debido a la demora en resolver la petición de medidas de prevención y protección solicitadas por este último.

Antes de dar respuesta al citado interrogante, en el caso bajo examen, es preciso verificar si se presenta el fenómeno de carencia actual de objeto, debido a: (i) la información presentada por la Unidad Nacional de Protección (UNP) en la que acredita el cumplimiento de los fallos de primera y segunda instancia que ampararon los derechos del accionante; y (ii) el cambio del contexto en el que se presentaron los hechos en los cuales el accionante sustentó su tutela.

4. Carencia actual de objeto. Reiteración de jurisprudencia

4.1. La acción de tutela fue concebida como un mecanismo para la protección efectiva de los derechos fundamentales que son objeto de una amenaza o afectación actual. La Corte, en reiterada jurisprudencia[8] ha señalado que, ante la alteración o el desaparecimiento de las circunstancias que dieron origen a la acción, la misma pierde su eficacia y sustento, así como su razón de ser como mecanismo extraordinario y expedito de protección judicial.

En efecto, al desaparecer, entre otras circunstancias, el objeto jurídico sobre el que recaería la eventual decisión del juez constitucional, cualquier determinación que se pudiera tomar para salvaguardar las garantías que se estimaban en peligro, se tornaría inocua y contradiría el objetivo que fue especialmente previsto para esta acción. Frente al particular, esta Corporación ha sostenido:

“(…) la decisión del juez de tutela carece de objeto cuando, en el momento de proferirla, encuentra que la situación expuesta en la demanda, que había dado lugar a que el supuesto afectado intentara la acción, se han modificado sustancialmente, de tal manera que ha desaparecido toda posibilidad de amenaza o de daño a los derechos fundamentales. Siendo la defensa de éstos la justificación y el propósito de esta forma expedita de administrar justicia constitucional en el caso concreto, ningún sentido tiene que el fallador imparta órdenes de inmediato cumplimiento en relación con unas circunstancias que pudieron configurarse en el pasado pero que, al momento de cumplirse la sentencia, no existen o, cuando menos, presentan características totalmente diferentes a las iniciales”. [9]

Es por ello que la doctrina constitucional ha desarrollado el concepto de la “carencia actual

de objeto” y, así, denotar la imposibilidad material en la que se encuentra el juez de la causa para dictar alguna orden que permita salvaguardar los intereses jurídicos que le han sido encomendados, ante la eventual sustracción de materia.

Sobre el particular, se tiene que el fenómeno previamente descrito puede materializarse a través de las siguientes figuras:

(i) daño consumado. Consiste en que, a partir de la vulneración ius-fundamental que venía ejecutándose, se ha consumado el daño o afectación que con la acción de tutela se pretendía evitar, de forma que ante la imposibilidad de hacer cesar la vulneración o impedir que se concrete el peligro, no es factible que el juez constitucional dé una orden al respecto[10].

Así las cosas, el daño consumado supone que no es posible cesar la violación o impedir que se concrete el peligro y, por ello, tan solo es procedente el resarcimiento del daño originado por la violación del derecho. En este escenario, esto es, la reparación del daño, ha dicho la Corte que la acción de tutela resulta -por regla general- improcedente cuando al momento de la interposición de la acción de tutela el daño ya está consumado[11] pues, como es conocido, la acción de tutela tiene una finalidad preventiva y no indemnizatoria.

(ii) hecho superado. Comprende el supuesto de hecho en el que, entre el momento en que se interpone la demanda de amparo y el fallo, se evidencia que, como producto del obrar de la entidad accionada, se superó la vulneración a los derechos fundamentales del actor[12], esto es, tuvo lugar la conducta solicitada (ya sea por acción o abstención) y, por tanto, cesó la afectación y resulta inocua cualquier intervención que pueda realizar el juez de tutela para lograr la protección de unos derechos que, en la actualidad, la accionada ha dejado de desconocer (regulada en el artículo 26 del Decreto 2591 de 1991[13]).

(iii) acaecimiento de una situación sobreviniente[14]. Se presenta en aquellos casos en que como producto del acaecimiento de una situación sobreviniente que no necesariamente tiene origen en el obrar de la entidad accionada la protección invocada ya no tiene lugar, sea porque el actor mismo asumió la carga que no le correspondía, o porque a raíz de la nueva situación, carece de objeto conceder el amparo solicitado.

No obstante lo anterior, es pertinente agregar que esta Corporación ha indicado que (i) si

bien no resulta viable emitir la orden de protección que se solicitaba en la acción de tutela, es perentorio un pronunciamiento de fondo sobre el asunto, precisando si se presentó o no la vulneración que dio origen a la presentación de la acción de tutela, en los casos en que la consumación del daño ocurre durante el trámite de la acción (en primera instancia, segunda instancia o en el trámite de revisión ante la Corte Constitucional), o cuando -bajo ciertas circunstancias- se impone la necesidad del pronunciamiento por la proyección que pueda tener el asunto (art. 25 del Decreto 2591 de 1991[15]), o por la necesidad de disponer correctivos frente a personas que puedan estar en la misma situación o que requieran de especial protección constitucional; y (ii) no es perentorio en los casos de hecho superado o acaecimiento de una situación sobreviniente, salvo cuando sea evidente que la providencia objeto de revisión debió haber sido decidida de una forma diferente (pese a no tomar una decisión en concreto, ni impartir orden alguna), “para llamar la atención sobre la falta de conformidad constitucional de la situación que originó la tutela, o para condenar su ocurrencia y advertir la inconveniencia de su repetición, so pena de las sanciones pertinentes, si así lo considera”, tal como lo prescribe el artículo 24 del Decreto 2591 de 1991[16].

4.2. En el caso bajo estudio, el accionante pidió el amparo de sus derechos fundamentales a la vida, a la integridad física, a la libertad, a la igualdad y a la seguridad personal, por la presunta vulneración al no haber recibido respuesta por parte de la UNP, ante la solicitud de medidas de prevención y protección que elevó ante la entidad demandada.

La solicitud de medidas de protección la fundamentó, principalmente, en que es un defensor de Derechos Humanos, víctima de desplazamiento forzado y que se encontraba realizando labores de promoción de dichos derechos en una Zona Veredal Transitoria de Normalización en la que se concentraban dos frentes de la guerrilla de las FARC-EP, por lo que consideró que se encontraba en riesgo su vida e integridad personal.

Sin embargo, durante la etapa de revisión, en escrito que acreditaba el cumplimiento de los fallos de primera y segunda instancia en el proceso, la UNP informó que la solicitud elevada por el accionante ya fue resuelta. La evaluación de nivel de riesgo del solicitante arrojó como resultado que éste se encontraba en un nivel de riesgo “ORDINARIO” el cual no requiere medidas especiales de protección. Aunado a ello, se advierte que se presentó un cambio significativo con relación al contexto en el que se encontraba el peticionario cuando

elevó su solicitud de medidas de protección, debido a que, de acuerdo con los documentos anexados a la tutela, tanto el contrato laboral como el convenio de cooperación que enmarcaban las actividades del actor en la ZVTN donde se concentraban los dos frentes de las FARC-EP, culminaron a finales de 2017.

Ahora bien, en algunos casos similares al sub examine, este Tribunal ha ordenado que se realice una nueva evaluación del nivel del riesgo de la persona solicitante, cuando las circunstancias así lo ameritan[17]. Por tal motivo, independientemente de que se haya resuelto ya la solicitud de medidas de protección y más allá de los demás cambios contextuales referenciados, dentro del proceso se intentó constatar si el demandante consideraba que aún se hallaba en el mismo nivel de riesgo o en uno superior para que se pudiera analizar si el hecho de contar con la evaluación realizada por la UNP resultó o no suficiente para declarar un hecho superado.

En consecuencia, se advierte que, la UNP cumplió con las órdenes de primera instancia, confirmadas en segunda instancia, y por consiguiente dio respuesta a la solicitud del accionante, por lo que se trata de un hecho superado. No obstante, ello no es óbice para que la Corte se abstenga de realizar el análisis sobre si en su momento existió la vulneración alegada y se pronuncie de fondo en este caso, máxime si se tiene en cuenta que se trata de un defensor de Derechos Humanos. Adicionalmente, es pertinente recordar que, en caso de que se presenten nuevas circunstancias de amenazas que evidencien un riesgo extraordinario o extremo, el peticionario puede solicitar nuevamente medidas de protección ante la UNP, y ésta se encuentra en la obligación de resolver su solicitud en función de las nuevas circunstancias que este exponga.

5. La UNP vulneró en su momento los derechos invocados por el accionante, no obstante el hecho que originó la tutela ya fue superado, pero aún queda mucho por hacer en materia de prevención y protección de los defensores de derechos humanos en Colombia

De acuerdo con el material probatorio que reposa en el expediente se tiene que:

- (i) El accionante elevó su solicitud de medidas de prevención y protección el 17 de marzo de 2017;
- (ii) El día 21 del mismo mes y año la UNP le respondió que verificada su pertenencia a

la población objeto del Programa de Protección, así como el nexo causal entre dicha pertenencia y los presuntos hechos de amenaza, por lo que el CTRAI realizaría un trabajo de campo para estudiar las circunstancias que han dado lugar al riesgo;

(iii) El 23 de abril de 2017, el accionante nuevamente requirió a la entidad para solicitarle al CTRAI que realizara el estudio de riesgo de su caso;

(iv) El 21 de junio de 2017, el Juzgado Séptimo Administrativo Mixto del Circuito Judicial de Valledupar admitió la tutela y corrió traslado a la accionada para ejercer su defensa;

(v) Solamente hasta el día 4 de julio de 2017, es decir, sólo hasta después de haberse notificado el traslado de la tutela para su defensa, la UNP realizó la entrevista al accionante en la cual firmó el consentimiento para aceptar el estudio de nivel de riesgo.

(vi) Finalmente, el 18 de septiembre de 2017 la UNP expidió la Resolución 5440 de 2017, mediante la cual decidió adoptar las recomendaciones emitidas por el CERREM el 22 de agosto del mismo año.

Lo expuesto demuestra una tardanza de casi cuatro meses entre el momento en que el accionante elevó su solicitud y el momento en que la UNP realizó la entrevista en la cual firmó el consentimiento para el estudio del nivel de riesgo; consentimiento que, según informó la UNP, implicaría el inicio del plazo de 30 días hábiles destinados tan solo para la etapa de evaluación de riesgo y recomendación de medidas por parte del Grupo de Valoración Preliminar GVP. De modo que, la UNP tardó seis meses para dar respuesta definitiva a la solicitud del demandante.

Para esta Sala, dicha tardanza resulta a todas luces desproporcionada, teniendo en cuenta el tipo de solicitud que se está estudiando, en tanto que, en el transcurso de esos seis meses el peticionario habría podido sufrir un atentado contra su integridad física o su vida y la de su grupo familiar. No obstante, para la Sala también es claro que la UNP no es la única entidad que tiene a su cargo la materialización de las medidas de protección[18] y en ese sentido, no es ella quien debe, exclusivamente, responder a tiempo las solicitudes hechas por un defensor o defensora de derechos humanos en el marco de la evaluación de riesgo en el que se pueda encontrar dicha población. Esto es importante, pues resulta necesario que aquellas instituciones públicas, involucradas de alguna manera en la

resolución de solicitudes de medidas de protección, trabajen de manera mancomunada con la UNP para que la respuesta y valoración que se les brinde a los defensores y defensoras de Derechos Humanos sean prontas, eficaces y respetuosas de los límites de tiempo fijadas por el legislador.

Al respecto, en su Informe Anual sobre la situación de los defensores de dichos derechos en Colombia, la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (en adelante OACNUDH) advierte que:

(i) Dentro de los desafíos para la implementación del Acuerdo Final de Paz con las FARC-EP, se encuentran los ataques contra defensores de los derechos humanos. La OACNUDH afirmó estar extremadamente preocupada por el aumento de asesinatos de defensores, incluyendo a líderes(as) sociales y comunitarios(as). Al respecto señala que:

“En 2017, la OACNUDH registró 441 ataques, incluyendo 121 asesinatos. (...) el 64 por ciento de los asesinatos ocurrieron en las Zonas más Afectadas por el Conflicto (ZOMAC) 4 y en zonas con una presencia histórica de las FARC-EP. El vacío de poder que dejaron las FARC-EP después de su desmovilización; la falta de una presencia estatal integral; y demoras en la implementación del Acuerdo permitieron el ingreso de grupos ilegales y grupos criminales a las zonas, los cuales buscaban asumir el control de las economías ilegales aún existentes, provocando un aumento de la violencia. Aparentemente, varias víctimas fueron asesinadas por apoyar las políticas derivadas del Acuerdo, como la sustitución de cultivos ilícitos y la reforma rural integral. Esto constituye una nueva tendencia en los móviles de los asesinatos. En años anteriores la mayoría de los defensores de derechos humanos fueron asesinados por oponerse a las políticas de gobierno, no por apoyarlas”.

(ii) Así mismo, respecto al estado de la protección de los defensores de Derechos Humanos, el informe indica que:

“Es importante destacar que mediante la directiva 002 de 2017, la Procuraduría General de la Nación anunció que utilizaría sus facultades administrativas y disciplinarias para abordar la estigmatización de los defensores de derechos humanos y la inacción de las autoridades municipales, departamentales o nacionales para protegerlos.

(...)

19. La OACNUDH reconoce los esfuerzos de la Unidad Nacional de Protección del Ministerio del Interior por proteger a los defensores de derechos humanos, pero señala que 4 defensores que estaban bajo protección de la Unidad (todos contaban con escoltas) fueron asesinados en 2017. Las víctimas con escoltas fueron asesinadas cuando los escoltas no estaban presentes, lo que indica que el uso de escoltas sí evita los atentados. También parece que los recortes presupuestales que ha sufrido la Unidad han tenido un impacto negativo en los esquemas de protección” (Negrillas fuera de texto).

(iii) En consecuencia, el informe recomienda:

“(...) reforzar el enfoque de género en la valoración de las amenazas a los defensores de derechos humanos, así como un análisis de las amenazas en ámbitos rurales, dada la prevalencia de asesinatos en estas zonas.

(...)

21. La OACNUDH recomienda que se modifiquen las medidas de protección en zonas rurales y que se fortalezcan las medidas de protección colectiva, como las guardias indígenas y afrocolombianas, como medio de protección individual y territorial” (negrillas fuera de texto).

Aunado a lo anterior, advierte la necesidad de que el Estado colombiano procure adoptar medidas integrales para prevenir este aumento en los ataques contra defensores de Derechos Humanos; de esta manera, menciona el informe que:

“Algunos de los asesinatos de defensores de derechos humanos, especialmente aquellos en antiguas zonas de influencia de las FARC-EP, se podrían haber evitado con una respuesta oportuna y coordinada del Estado a la implementación del Acuerdo, priorizando los derechos de la población. La débil presencia estatal en estas zonas genera la falta de acceso de las comunidades a derechos y oportunidades para vincularse a esquemas económicos legales. Por lo tanto, aumenta la pobreza y contribuye al desarrollo o persistencia de economías ilícitas, lo cual facilita la formación o entrada de organizaciones delictivas y de grupos armados ilegales que compiten por el control de éstas, generando

corrupción y niveles endémicos de violencia” (Negrillas fuera de texto).

Adicionalmente, agrega:

Por lo expuesto se colige que la UNP, en su momento, vulneró los derechos fundamentales a la vida, a la integridad física, a la libertad, a la igualdad y a la seguridad personal del accionante, debido a la tardanza injustificada para resolver su solicitud de protección de medidas de protección. Sin embargo, como quiera que (i) la solicitud ya fue resuelta por la entidad; y (ii) el contexto en el que se presentó la solicitud de medidas cambió debido a que, tanto el contrato laboral, como el convenio de cooperación que enmarcaban las acciones de promoción de derechos humanos en la ZVTN ya finalizaron; en este caso, se debe declarar la carencia actual de objeto por hecho superado.

No obstante, esta Sala exhortará a la UNP, para que, en los trámites de respuesta a la solicitud de medidas de protección a defensores y defensoras de Derechos Humanos, actúe de manera proactiva, sin dilaciones injustificadas que pongan en riesgo la vida, la integridad física, la libertad, y la seguridad personal de los solicitantes y de los miembros de sus familias.

Con todo, tal y como lo advirtió la OACNUDH en su informe, la respuesta del Estado colombiano para prevenir los ataques en contra de defensores de derechos humanos debe ir más allá de la protección brindada por la UNP y debe constituirse de manera integral la prevención de dichos actos delictivos.

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar el 22 de agosto de 2017; que a su vez confirmó el fallo proferido por el Juzgado Séptimo Administrativo Mixto del Circuito Judicial de Valledupar el 10 de julio de 2017.

SEGUNDO.- DECLARAR la carencia actual de objeto, por las razones expuestas en esta

providencia.

TERCERO.- EXHORTAR a la Unidad Nacional de Protección (UNP), para que, en los trámites de respuesta a la solicitud de medidas de protección para defensores y defensoras de Derechos Humanos, actúe de manera proactiva, sin dilaciones injustificadas que pongan en riesgo la vida, la integridad física, la libertad, y la seguridad personal de las y los solicitantes.

CUARTO.- Por Secretaría, LÍBRENSE las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Comuníquese y cúmplase.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] En este caso se trata de la misma denuncia interpuesta por la hermana del tutelante.

[2] Decreto 2591 de 1991, “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”. 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 podrán ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales. [...]”. En lo referente a la figura de la Agencia oficiosa en materia de la acción de tutela ver las sentencias: T-531 de 2002 y T-452 de 2001.

[3] Decreto 2591 de 1991. ARTICULO 13. PERSONAS CONTRA QUIEN SE DIRIGE LA ACCION E INTERVINIENTES. La acción se dirigirá contra la autoridad pública o el representante del órgano que presuntamente violó o amenazó el derecho fundamental. Si uno u otro hubiesen actuado en cumplimiento de órdenes o instrucciones impartidas por un superior, o con su autorización o aprobación, la acción se entenderá dirigida contra ambos, sin perjuicio de lo que se decida en el fallo. De ignorarse la identidad de la autoridad pública, la acción se tendrá por ejercida contra el superior. Quien tuviere un interés legítimo en el resultado del proceso podrá intervenir en él como coadyuvante del actor o de la persona o autoridad pública contra quien se hubiere hecho la solicitud”.

[4] Corte Constitucional, Sentencia T-487 de 2017.

[5] Cfr. T-666 de 2017.

[6] Corte Constitucional. Sentencia SU-961 de 1999.

[7] Corte Constitucional. Sentencia T-682 de 2017.

[8] Cfr. Sentencias S. T-033 de 1994, T-143 de 1994, T-111 de 1995, T-437 de 1995, T-555 de 1995, T-001 de 1996, T-091 de 1996, T-402 de 1996, T-579 de 1997, T-623 de 1997, T-244 de 1999, T-258 de 1999, T-314 de 1999, T-340 de 1999, T-802 de 1999, T-073 de 2000, T-247 de 2000, T-322 de 2000, A. 286 de 2001, T-078 de 2001, T-085 de 2001, T-029 de 2002, T-139 de 2002, T-541 de 2002, T-545 de 2002, T-013 de 2003, T-050 de 2003, T-1020 de 2004, T-095 de 2005, A. 171 de 2005, T-148 de 2006, T-149 de 2006, T-482 de 2006, T-333 de 2007, T-357 de 2007, T-377 de 2007, T-571 de 2008, T-612 de 2008, T-634 de 2009, T-425 de 2012, T-612 de 2012, T-266 de 2015, T-349 de 2015, T-457 de 2017, T-526 de 2017, entre muchas otras.

[9] Sentencia T-001 de 1996, reiterada en la jurisprudencia constitucional. Ver, entre otras,

las sentencias T-411 de 1999, T-988 de 2002, T-066 de 2007 y T-192 de 2008.

[10] Sentencia SU-225 de 2013.

[11] El Decreto 2591 de 1991, en el artículo 6, indica que: “La acción de tutela no procederá: // (...) 4. Cuando sea evidente que la violación del derecho originó un daño consumado, salvo cuando continúe la acción u omisión violatoria del derecho.”

[12] Ver sentencias T-021 de 2017, T-669 de 2016, T-624 de 2016, T-597 de 2015 y T-970 de 2014, entre otras.

[13] El artículo 26 del Decreto 2591 de 1991 dispone que: “[s]i, estando en curso la tutela, se dictare resolución, administrativa o judicial, que revoque, detenga o suspenda la actuación impugnada, se declarará fundada la solicitud únicamente para efectos de indemnización y de costas, si fueren procedentes”.

[14] Se ha empezado a diferenciar por la jurisprudencia una tercera modalidad de eventos en los que la protección pretendida del juez de tutela carece por completo de objeto actual como consecuencia del acaecimiento de un hecho posterior a la demanda. Al respecto ver las sentencias T-988 de 2007, T-585 de 2010, T-200 de 2013, T-481 de 2016 y T-158 de 2017.

[15] El Decreto 2591 de 1991, en el artículo 25, regula la hipótesis excepcional de procedencia de la indemnización de perjuicios en el trámite de la acción de la tutela.

[16] El artículo 24 del Decreto 2591 de 1991 dispone que: ARTÍCULO 24. PREVENCIÓN A LA AUTORIDAD. Si al concederse la tutela hubieren cesado los efectos del acto impugnado (...) en el fallo se prevendrá a la autoridad pública para que en ningún caso vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron mérito para conceder la tutela, y que, si procediere de modo contrario, será sancionada de acuerdo con lo establecido en el artículo correspondiente de este Decreto, todo son perjuicio de las responsabilidades en que ya hubiere incurrido. El juez también prevendrá a la autoridad en los demás casos en que lo considere adecuado para evitar la repetición de la misma acción u omisión.”

[17] Cfr. Sentencias T-059 de 2012 y T-666 de 2017.

[18] Para el caso estudiado fueron reportadas en el expediente la Fiscalía, la CITRAI, entre otras, pero no fueron demandadas por el accionante, pues, aparentemente, la UNP es la entidad encargada de canalizar la información que provean estas entidades y de generar la respuesta definitiva respecto del tipo de riesgo en el que se encuentran los defensores de derechos humanos.