

Sentencia T-234/12

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

DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS-Protección nacional e internacional

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

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

Cuando se trata de mujeres defensoras de derechos humanos, pues no puede perderse de vista que la sola condición de mujer, las hace una población aún más vulnerable. A lo anterior, se agrega la circunstancia de que sociológicamente, como consecuencia de la sociedad patriarcal y la situación de violencia que han predominado en Colombia, han sido objeto de discriminación. Es por ello, que para la Corte las defensoras de derechos humanos gozan de una protección reforzada, en razón a su derecho a vivir dignamente, libres de toda forma de discriminación y de violencia, condición que tiene sustento normativo en la cláusula de no discriminación contenida en el preámbulo y los artículos 13, 40 inciso final, 43 y 53 de la Constitución, en la Declaración Universal de Derechos Humanos (arts. 1°, 2° y 7°), en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (preámbulo y arts. 3° y 26), en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (arts. 1° y 24), en la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (arts. 2° y 3°) y en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. La situación de riesgo inminente a la que permanentemente están expuestas las mujeres defensoras de derechos humanos, fue puesta de presente por la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de derechos humanos

DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS EN EL CONFLICTO ARMADO COLOMBIANO-Estado debe brindar medidas de protección de manera oportuna y eficaz/VIOLENCIA CONTRA LA MUJER EN EL CONFLICTO ARMADO-Mujeres defensoras de derechos humanos

El papel de los defensores de derechos humanos, en el contexto de una sociedad democrática, es de mucha monta, en tanto se constituyen en los interlocutores autorizados entre la sociedad civil y las autoridades del Estado, a fin de darle contenido a las políticas públicas que envuelven temas de derechos humanos, lo cual contribuye al logro de la convivencia, la vida, la igualdad, la libertad y la paz, como cometidos trazados por el constituyente. De igual modo, que el nivel de exposición es aún mayor cuando ejecutan su labor dentro de un conflicto armado, como ocurre en Colombia, vulnerabilidad que se incrementa notablemente cuando se trata de mujeres defensoras de derechos humanos, dada la especial situación de vulnerabilidad e indefensión a la que están expuestas. Es por ello, que sobre el Estado recae el deber de brindar medidas de protección de manera oportuna y eficaz a los defensores de derechos humanos, a fin de garantizar a plenitud sus derechos, las cuales deben incluir un enfoque de género, esto es, teniendo en cuenta el impacto diferenciado del conflicto armado sobre las mujeres, que optan por la defensa de los derechos humanos, como proyecto de vida.

INFORME DEL RELATOR ESPECIAL DE LA CIDH SOBRE LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER DEFENSORA DE DERECHOS HUMANOS-En razón del género, son víctimas de intimidación sistemática, persecución, secuestro, tortura y abuso sexual

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Alcance constitucional

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

SEGURIDAD PERSONAL COMO DERECHO COLECTIVO/SEGURIDAD PERSONAL COMO DERECHO INDIVIDUAL

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Diferencia entre amenaza y riesgo/DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Precisión de la escala de riesgos y amenazas

Cuando la persona está sometida a un nivel de riesgo, no se presenta violación alguna del derecho a la seguridad personal, pues los riesgos que se derivan de la existencia humana y de la vida en sociedad, deben ser soportados por todas las personas. Por el contrario, cuando la persona está sometida a una amenaza, se presenta la alteración del uso pacífico del derecho a la seguridad personal, en el nivel de amenaza ordinaria, y de los derechos a la vida y a la integridad personal, en virtud de la amenaza extrema.

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-El demandante debe probar al menos sumariamente hechos que demuestren o permitan deducir que se encuentra expuesto a una amenaza/DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-El Estado tiene la obligación de adoptar las medidas de protección necesarias para proteger a aquellos individuos que se encuentran sometidos a un nivel de amenaza

La Corte Constitucional ha precisado que la solicitud de protección del derecho a la seguridad personal, exige al peticionario probar, al menos de manera sumaria, los hechos que demuestran o permiten deducir que se encuentra expuesto a una amenaza. Es por ello, que debe acreditar la naturaleza e intensidad de la amenaza respecto de la cual se pide protección; y que se encuentra en una situación de vulnerabilidad o especial exposición a la materialización del inicio del daño consumado. Esto conlleva por parte de las autoridades competentes, a identificar el tipo de amenaza que se cierne sobre la persona y definir de manera oportuna las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar la consumación de un daño, especialmente cuando se trata de personas que por su actividad misma están expuestas a un nivel de amenaza mayor, como sería el caso de los defensores de derechos humanos, altos funcionarios, periodistas, líderes sindicales, docentes en zona de conflicto, minorías políticas o sociales, reinsertados, personas en condiciones de indigencia, desplazados por el conflicto armado, personas privadas de la libertad, soldados que prestan servicio militar obligatorio, niños y niñas y sujetos de un especial grado de protección por su notoria situación de indefensión.

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

desplazamiento forzado

PROGRAMA DE PROTECCION A VICTIMAS, TESTIGOS E INTERVINIENTES EN EL PROCESO PENAL DE LA FISCALIA GENERAL-Adolece de la falta de un enfoque diferencial de género de mujeres víctimas de violencia sexual y desplazamiento forzado

PROGRAMA DE PROTECCION A VICTIMAS, TESTIGOS E INTERVINIENTES EN EL PROCESO PENAL-Exhortar a la Fiscalía para que adecue el Programa a principios y elementos mínimos de racionalidad y programas de protección integral de la ley 1448 de 2011

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Vulneración por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior al no dar aplicabilidad a la presunción constitucional de riesgo en calidad de defensora de derechos humanos quien fue víctima de violencia sexual y desplazamiento forzado

PROGRAMA DE PREVENCION Y PROTECCION DE LOS DERECHOS A LA VIDA, LIBERTAD, INTEGRIDAD Y SEGURIDAD DE PERSONAS, GRUPOS Y COMUNIDADES-Orden al Ministerio del Interior revise y adecue el programa contenido en la Ley 1448 de 2011

DERECHO A LA VIDA, INTEGRIDAD Y SEGURIDAD PERSONAL-Orden a la Fiscalía y al Ministerio del Interior conjuntamente brinden protección a defensora de derechos humanos quien fue víctima de violencia sexual y desplazamiento forzado

SOLICITUD DE DECLARACION DE ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL EN MATERIA DE VICTIMAS Y TESTIGOS DE VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS-Improcedencia

La Corte difiere de la postura de la organización DeJusticia, claro está, sin desconocer que el panorama de las víctimas en Colombia no es en absoluto fácil, más aún, cuando la situación del conflicto armado provoca en ellas miedo, en tanto están expuestas a la arbitrariedad y la persecución política, sin que en algunos casos reciban la atención debida por parte del Estado. Pero también resalta, que se ha iniciado un importante proceso de superación de la invisibilización de las víctimas, tanto a nivel jurisprudencial como desde el punto de vista político, tal como lo impone además la práctica internacional, lo cual ha propiciado cambios importantes en las políticas públicas a fin de proteger los derechos de las víctimas y testigos, con inclusión de un enfoque diferencial. Así por ejemplo, esta corporación con ocasión del

auto 200 de 2007 y la sentencia T-496 de 2008, provocó importantes ajustes a los programas de protección que se encuentran en cabeza del Ministerio del Interior, respecto de los cuales lo deseable es que se lleve a cabo el fortalecimiento de la capacidad institucional, así como la sensibilización de los funcionarios que tienen a su cargo la dirección, para que, de esta manera aumente la cobertura de protección de las víctimas y testigos.

Referencia: Expediente T-2678546

Demandante: Dulcinea, actuando a través de apoderada judicial

Demandado: Ministerio del Interior y de Justicia¹ y la Fiscalía General de la Nación

Magistrado Ponente:

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá, D. C., veintiuno (21) de marzo de dos mil doce (2012).

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio y Nilson Elías Pinilla Pinilla, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente

En el trámite de revisión de la decisión dictada por el despacho judicial de segunda instancia, en el asunto de la referencia.

I. ANTECEDENTES²

1. Aclaración preliminar

Como quiera que en el presente caso se estudia la situación de una mujer defensora de derechos humanos, víctima de violencia sexual y desplazamiento forzado en el marco del conflicto armado interno, que se encuentra incluida en el anexo reservado del auto 092 de 20083, proferido por esta corporación, la Sala advierte que, como medida de protección a la intimidad, seguridad personal, vida e integridad personal de la accionante, ha dispuesto suprimir de esta providencia y de toda futura publicación de la misma, su nombre, así como cualquier otro tipo de dato e información que permita identificarla⁴. En tal virtud, los nombres ficticios que serán utilizados en cursiva y sin ningún apellido, en lo sucesivo serán

los siguientes:

Dulcinea: nombre de la accionante.

Tarragona: lugar de residencia de la Dulcinea.

Aragón: departamento del lugar de residencia de Dulcinea.

La Cartuja: lugar en el que Dulcinea prestaba ayuda psicosocial a víctimas del conflicto armado interno.

La Alhambra: vereda en la que fue interrogada Dulcinea por dos hombres acerca de su trabajo, y le prohibieron continuar con el mismo bajo amenazas.

San Jacinto: municipio en el que se encuentra ubicada La Alhambra.

Montserrat: primera ciudad a la que se desplazó forzosamente Dulcinea.

Sofía: corregidora del municipio Tarragona.

Pascual: esposo de Sofía.

Guernika: municipio al que Dulcinea se desplazó forzosamente por segunda vez.

2. La petición de tutela

La señora Dulcinea, actuando a través de apoderada judicial, presentó acción de tutela contra el Ministerio del Interior y la Fiscalía General de la Nación, por considerar que en su condición de defensora de derechos humanos, han sido vulnerados los derechos fundamentales a la vida, integridad, libertad, seguridad personal y acceso a la administración de justicia, en tanto no ha contado con las medidas de protección que requiere como víctima de los delitos de abuso sexual, desplazamiento forzado y tentativa de secuestro.

Las circunstancias que dieron lugar a la presentación de la solicitud de amparo constitucional, están relatadas en los siguientes

3. Hechos

3.1. Afirma la demandante que entre los años 2004 y 2007, prestó asistencia psicosocial a víctimas del conflicto armado en La Cartuja, en calidad de miembro de diferentes organizaciones defensoras de derechos humanos. Agrega que como represalia por la labor que venía desarrollando, el 2 de febrero de 2007, mientras se encontraba prestando atención psicosocial a una víctima en la vereda La Alhambra, en jurisdicción del municipio San Jacinto, tres hombres en forma violenta la interrogaron respecto de su trabajo y le prohibieron continuar con el mismo bajo amenazas. Así mismo, comenta que tanto ella como la víctima fueron accedidas carnalmente por dos de los hombres, ilícito que en ese momento no fue denunciado, “[p]or temor a que (...) ejercieran algún tipo de represalia contra ella” 5.

3.2. En razón de lo sucedido, la accionante optó por no prestar atención individual a las víctimas y a la población reinsertada, decidiendo darle continuidad a su trabajo, pero esta vez, en reuniones regionales y en actividades colectivas. Sin embargo, días después, por intermedio de uno de sus hermanos, le hicieron saber nuevas amenazas, lo cual no se constituyó en razón suficiente para dar por terminada la labor que venía realizando.

3.3. Señala que el 25 de septiembre de 2007, varios hombres que se identificaron como miembros de las “Águilas Negras”, le dieron 15 días para abandonar el aludido municipio, amenazas que la obligaron a desplazarse a la ciudad de Montserrat. Estos hechos, fueron puestos en conocimiento del GAULA de La Cartuja y de la Defensoría del Pueblo.

3.4. Refiere que en un primer momento, fue destinataria del Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, en razón a su condición de activista de una organización social y de derechos humanos, siendo destinataria de apoyo económico para reubicación durante tres (3) meses (año 2007), ayuda que fue prorrogada por igual término (año 2008).

3.5. Alude que la situación de violencia sexual y de desplazamiento forzado, se puso en conocimiento de la Corte Constitucional, razón por la cual fue incluida en el anexo reservado del auto 092 de 2008, providencia que ordenó a la Fiscalía General de la Nación iniciar la investigación de los hechos. En consecuencia, el conocimiento del asunto le correspondió a la Fiscalía 23 de la Unidad de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, despacho al que asistió la actora a la diligencia de entrevista el 3 de septiembre de 2009.

Del mismo modo, la peticionaria libró comunicación ante el director del Programa

Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Vicepresidencia de la República, con el objeto de que realizara seguimiento a las solicitudes formuladas.

3.7. Indica la actora que la Fiscalía 23 de la Unidad de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, mediante oficio N° 0222 del 11 de septiembre de 2009, asignó una funcionaria de la policía judicial adscrita a la Dirección de Investigación Criminal -DIJIN-, con el fin de garantizarle acompañamiento policial durante el fin de semana siguiente a la instauración de la denuncia, por lo menos para los trayectos que debía recorrer entre su residencia y el lugar de trabajo. No obstante, la medida policiva dispuesta nunca se llevó a cabo.

3.8. Como consecuencia de lo anterior, la demandante presentó derecho de petición a la DIJIN, mediante el cual pidió información en relación con el acompañamiento policial autorizado. Al respecto, la respuesta precisó que (i) el área investigativa bajo su dirección había dispuesto personal para efectuar revistas periódicas en la residencia de la víctima durante los días sábado 12 y domingo 13 de septiembre de 2009, aunque aclaró que “se presentó una confusión ya que la señora en mención exigía un acompañamiento permanente desde su lugar de residencia hasta su trabajo y viceversa, labor que no fue necesaria (sic) realizar teniendo en cuenta las labores antes mencionadas”⁶; y (ii) solicitó a la Dirección de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional, prestar la debida seguridad a la accionante, así como labores de coordinación con la estación de policía del barrio Ricaurte en el cual residía, a fin de que efectuaran visitas esporádicas a su lugar de vivienda; y a la Seccional de Inteligencia de la Policía Metropolitana de Montserrat, para que se realizara el estudio de riesgo y vulnerabilidad.

3.9. Sin embargo, aduce la peticionaria que ninguna de las medidas solicitadas se tradujo en protección efectiva, pues tan sólo recibió una visita policial en la que se practicó diligencia de entrevista “acerca de los hechos de amenaza, indicándole algunas medidas de autoprotección y aclarándole que no era posible ofrecerle acompañamiento policial desde su residencia hasta su lugar de trabajo. El agente que se entrevistó con la víctima le informó que la policía realizaría rondas en su residencia, medida ésta sin ninguna efectividad, si se toma en consideración que los ataques sufridos por la señora Dulcinea se presentaron en el trayecto de su lugar de trabajo hacia su domicilio, y no en el barrio donde la misma residía.”⁷

3.10. Manifiesta que el 28 de septiembre de 2009, con ocasión de la entrevista efectuada por un patrullero de la Policía Nacional, en el marco del estudio de riesgo y vulnerabilidad, presentó copia de la denuncia formulada ante la Fiscalía 23 de la Unidad de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

3.11. Afirma que el 27 de octubre de la misma anualidad, “mes y medio después de que se presentaran los ataques”⁸, en razón al derecho de petición formulado ante la Fiscalía General de la Nación, Programa de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos, tuvo lugar la entrevista dentro del estudio de riesgo y vulnerabilidad. De igual modo, el 6 de noviembre siguiente, solicitó a la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, “información acerca del resultado del estudio de riesgo efectuado a la víctima en el mes de septiembre y de la decisión adoptada por esa dirección en relación con la vinculación de la misma al Programa.”⁹

3.12. Asevera la accionante que ante la ausencia de medidas de protección por parte de las entidades demandadas, decidió no continuar brindando información dentro de la investigación penal respecto de los hechos acaecidos en el municipio Tarragona, específicamente información relacionada con los datos de contacto de los posibles testigos. Así mismo, se vio obligada a renunciar a su trabajo en el que le correspondía prestar turnos hasta las 10:00 P.M., por los riesgos que implicaba para su seguridad. De esta manera, ante la ausencia de ingresos económicos que le permitieran subsistir, “decidió retornar al municipio de Tarragona, del cual se había desplazado forzosamente hacía dos años ante las amenazas de muerte perpetradas por las ‘Águilas Negras’¹⁰, lo cual fue puesto en conocimiento el 26 de noviembre de 2009, a la Fiscalía 23 de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario¹¹.

En el mismo sentido, envió misiva al Programa de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos de la Fiscalía General de la Nación, en la que solicitó adicionalmente, información relativa a la decisión adoptada en relación con su vinculación a dicho programa.

3.13. Señala que al retornar a Tarragona, se enteró que el 20 de noviembre de 2009, la señora Sofía, corregidora del municipio, y su esposo Pascual, desmovilizado de las autodefensas, con quienes se suscitaron algunas desavenencias como consecuencia del

trabajo de acompañamiento psicojurídico a las víctimas, antes de que se perpetraran los hechos de violencia sexual y de amenazas, interrogaron a uno de sus hermanos a fin de obtener información sobre su paradero para resolver, supuestamente, algunos asuntos.

3.14. Sostiene que el 27 de noviembre de 2009, reiteró ante el Ministerio del Interior la solicitud de información acerca del resultado del estudio de riesgo y la decisión adoptada respecto de su vinculación, al Programa de Protección de Derechos Humanos.

3.15. Afirma que en escrito del 4 de diciembre de 2009, la Fiscalía General de la Nación le informó acerca de la no vinculación al Programa de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos, bajo la consideración de que no cumplía el requisito previsto en el numeral 9° del artículo 4° de la Resolución 0-5101 de 2009, “donde se ordena la existencia de un nexo causal directo entre la participación procesal eficaz de la víctima y los factores de riesgo y amenaza derivados de esa colaboración.”¹²

3.16. Por su parte, el 23 del mismo mes y año, el Ministerio del Interior, Dirección de Derechos Humanos, puso de presente a la demandante que en razón a su situación de riesgo, consideró necesario solicitar al Jefe Seccional de Inteligencia de la Policía Metropolitana de Montserrat, el envío del resultado de la evaluación de riesgo y vulnerabilidad, realizada tres meses atrás.

3.17. Indica la actora, que debido a las graves amenazas y a la inacción de las autoridades demandadas para disponer medidas de protección, se vio abocada a permanecer oculta en su residencia durante los meses de diciembre de 2009 y enero de 2010, circunstancia que no le permitió acceder a un empleo para garantizar la subsistencia de sus menores hijas. A lo anterior, agrega que el 29 de enero y 2 de febrero de 2010, un hombre increpó a su padre con el fin de obtener información sobre su paradero, lo que motivó el desplazamiento forzoso por segunda vez, dejando a sus dos hijas en tanto “no cuenta con recursos para garantizar su subsistencia en su actual paradero.”¹³

3.18. Para terminar, hace hincapié en que no ha recibido respuesta alguna del Ministerio del Interior, respecto de su vinculación al Programa de Protección de Derechos Humanos, así como tampoco se ha adoptado medida alguna de protección en su favor.

4. Pretensiones

Con fundamento en la situación fáctica expuesta, la señora Dulcinea, quien afirma ser defensora de derechos humanos y víctima de violencia sexual, amenazas y desplazamiento forzado, le solicita al juez constitucional la tutela de los derechos fundamentales a la vida, integridad, libertad, seguridad personal y acceso a la administración de justicia, vulnerados presuntamente por la Fiscalía General de la Nación y el Ministerio del Interior, y en consecuencia, se ordene adoptar las medidas de protección necesarias para garantizar el desarrollo de la actividad de apoyo que viene prestando a las víctimas del conflicto armado colombiano, en La Cartuja.

5. Pruebas relevantes que reposan en el expediente

- Escritos dirigidos al director del Programa de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos de la Fiscalía General de la Nación, y al director del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Vicepresidencia de la República, radicados el 15 de septiembre de 2009, en los que la demandante solicita “[r]ealizar seguimiento al proceso de evaluación del riesgo en que se encuentra (...) y propender por que (sic) el Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia adopte urgentes medidas de protección a su favor, a fin de salvaguardar sus derechos a la vida, la integridad y la libertad personales.” (Folios 33 a 40 y 51 a 56).

- Diligencia de entrevista surtida por la accionante ante la Fiscalía 23 Especializada de la Unidad de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, el 11 de septiembre de 2009 (Folios 42 a 44).

- Memorial remitido al Ministerio del Interior, Dirección de Derechos Humanos, recibido el 15 de septiembre de 2009, en el que la accionante solicita “[r]ealizar el correspondiente estudio de riesgo y adoptar las medidas necesarias para brindar protección (...), a fin de salvaguardar sus derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad personales, de acuerdo a lo ordenado en el Auto 200/05.” (Folios 45 a 50).

- Derecho de petición elevado ante la Dirección de Investigación Criminal -DIJIN-, el 16 de septiembre de 2009, en el que la actora pide información en relación con el acompañamiento policial dispuesto por la Fiscal 23 Especializada de la Unidad de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (Folios 59 a 61).

- Oficio N° 1858/AVIDH-IDEST-79-24 del 24 de septiembre de 2009, en el que el Jefe del Área Investigativa “Delitos contra la Vida los DD HH y el DIH” de la DIJIN, da respuesta a la petición (folios 63 y 64).

- Derecho de petición formulado ante el director del Programa de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos de la Fiscalía General de la Nación, el 23 de octubre de 2009, en el que la accionante pide “[s]e sirva informarme el resultado de la evaluación de riesgo efectuada (...), así como la decisión adoptada por la dirección del Programa de Protección acerca de la vinculación de la víctima al mismo.” (Folios 67 y 68).

- Escrito remitido por la apoderada de la demandante a la DIJIN, el 6 de noviembre de 2009, en el que comunica que “[u]na vez el Programa de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos de la Fiscalía General de la Nación haya adoptado medidas de protección a favor de la víctima, la misma pondrá en su conocimiento la información de contacto de los posibles testigos. En tanto la víctima no cuente con medidas de protección, no consideramos pertinente continuar adelantando diligencias de investigación, toda vez que las mismas pueden incrementar el riesgo en que se encuentra mi representada.” (Folios 69 y 70).

- Derecho de petición formulado por la actora ante el director del Programa de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos de la Fiscalía General de la Nación, el 26 de noviembre de 2009, en el que solicita (Folios 75 a 77):

“1. Se sirva informarme el resultado de la evaluación de riesgo efectuada a la señora Dulcinea, así como la decisión adoptada por la dirección del Programa de Protección acerca de la vinculación de la víctima al mismo.

2. Valorar los hechos que han acontecido desde la realización del estudio de riesgo, y particularmente el retorno forzado de la señora Dulcinea al municipio de Tarragona, con lo cual se incrementa el riesgo en que se encuentra actualmente.”

- Derecho de petición elevado por la demandante ante la Fiscalía Especializada 23 de la Unidad de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, en el que la solicitud es la siguiente (Folios 78 a 80):

“1. Se sirva indicarme si desde la diligencia de entrevista a la víctima llevada a cabo el día 03

de septiembre en su despacho, se ha ordenado la realización de labores de investigación en el municipio de Tarragona, y particularmente, si alguna de estas diligencias ha involucrado a los señores Sofía y su esposo Pascual.

2. Se sirva adoptar las medidas de prevención necesarias para garantizar la seguridad de la señora Dulcinea en el marco de las labores de investigación que adelanta su Despacho.”

- Escrito presentado ante el Ministerio del Interior, Dirección de Derechos Humanos, el 27 de noviembre de 2009, en el que la accionante reitera lo pedido el día 6 del mismo mes y año (Folios 81 y 82).

- Oficio N° 027423 del 23 de diciembre de 2009, en el que el Ministerio del Interior, Dirección de Derechos Humanos, dando respuesta al derecho de petición formulado por la demandante, le informa que (i) “por medio de trámite de emergencia de noviembre de 2007, se le aprobó un (01) tiquete aéreo nacional y un (01) apoyo de reubicación temporal, con el fin de salir de la zona de riesgo”; (ii) el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos (CRER) de la Policía Nacional, recomendó la asignación de dos (2) meses de apoyo de reubicación temporal, así como tres (3) apoyos de reubicación extraordinarios; y (iii) ante los últimos hechos de amenaza planteados, la cartera ministerial solicitó una reevaluación del estudio de nivel de riesgo a la Policía Nacional, con el fin de presentar nuevamente el caso ante el aludido comité.

- Comunicación N° 170926 signada por el director del Programa de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos de la Fiscalía General de la Nación, en la que respecto de la solicitud de medidas de protección pedidas por la peticionaria, expresa (Folio 88):

“[A]tentamente le manifiesto, que mediante acta del día 23 de noviembre de 2009, se dispuso la no vinculación de la señora DULCINEA, al programa; por no cumplir con los requisitos establecidos en la Resolución 0-5101 de 2008, pues no se evidencia nexo causal directo entre su participación procesal eficaz y los factores de riesgo y amenaza derivados de su colaboración.

Esta información tiene carácter de reserva de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 72 de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 1106 de 2006 y el artículo 3 numeral 5) de la Resolución 0-5101 de 2008, razón por la cual le solicito tomar las precauciones

necesarias para garantizarla.”

- Respuesta al derecho de petición elevado ante la Fiscalía 23 Especializada de la Unidad de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, con data del 11 de diciembre de 2009, en el que pone de presente a la accionante (i) la necesidad de que realice precisiones sobre la señora Sofía y su esposo Pascual, a fin de llevar a cabo una eficaz y pronta investigación; (ii) las diligencias adelantadas por el despacho en aras de garantizar su seguridad; y (iii) que “no entiende esta delegada Fiscal, cómo, la señora DULCINEA, ha regresado a TARRAGONA, sector donde fueron suscitadas las amenazas y el ilícito del cual fue víctima, más aún cuando se afirma que el riesgo no ha disminuido.” (Folios 90 a 92).

- Actas de no incorporación de la accionante al Programa de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos de la Fiscalía General de la Nación, del 14 de agosto de 2008 y 23 de noviembre de 2009 (Folios 177 y 178).

- Panfleto dirigido a la demandante, suscrito por la “nueva generación de águilas negras” (folio 14).

- Informe presentado por Acción Social, relativo a los avances obtenidos en el diseño e implementación de los programas “Prevención del Impacto de Género Desproporcionado del Desplazamiento, mediante la Prevención de la Violencia Sexual contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas” y “Promoción de la Participación de la Mujer Desplazada y de Prevención de la Violencia contra las Mujeres Desplazadas Líderes o que adquieren visibilidad pública por sus Labores de Promoción Social, Cívica o de los Derechos Humanos” (Folios 182 a 214 del cuaderno de revisión).

- Informes de evaluación de amenaza y riesgo OPVT/CIS-LFMG del 11 de agosto de 2008, OPA-CGE-CAKM del 4 de noviembre de 2009 y OPA/CGE-JFAV del 30 de agosto de 2010, que dan cuenta de la no vinculación de la demandante al Programa de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos de la Fiscalía General de la Nación (Folios 239 a 243, 249 a 256 y 263 a 270 del cuaderno de revisión).

6. Oposición de la demanda

6.1. Escrito de la Policía Nacional¹⁴

En comunicación del 8 de marzo de 2010, el Comandante de la Policía Metropolitana de Montserrat, señaló que las medidas de protección encaminadas a salvaguardar a las víctimas del conflicto armado interno, son del resorte exclusivo de las autoridades demandadas, razón por la cual la Policía Nacional, carece de competencia para incluir a la peticionaria en cualquiera de los programas creados para tal fin.

6.2. Escrito de la Fiscalía General de la Nación

6.2.1. El 10 de marzo de 2010, el jefe del Programa de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos de la Fiscalía General de la Nación, estimó que la acción de tutela promovida por la demandante no debe prosperar, en la medida en que las actuaciones se adelantaron en el marco de la legalidad, sin incurrir en omisión alguna en el ejercicio de sus funciones, y sin que se haya comprometido en modo alguno, la efectividad de sus derechos fundamentales y los de su grupo familiar.

Anotó que el citado programa, es el mecanismo a través del cual la Fiscalía cumple la función de estirpe constitucional contenida en el artículo 250, numeral 7°, que impone el deber de “Velar por la protección de las víctimas, los jurados, los testigos y demás intervinientes en el proceso penal”¹⁵.

De igual forma, sostuvo que se trata de un programa creado por el artículo 67 de la Ley 418 de 1997, modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006, el cual tiene por objetivo prestar protección integral y asistencia social a testigos, víctimas, intervinientes en el proceso y funcionarios de la Fiscalía, lo mismo que a sus familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil y al cónyuge, compañera o compañero permanente, cuando se encuentren en riesgo de sufrir agresión o que sus vidas corran peligro por causa o con ocasión de la intervención de un proceso penal, y de esta manera, combatir la impunidad para mejorar las condiciones de seguridad de la población en general.

Puso de presente que la Resolución 0-5101 de 2008, reglamentaria del programa, señaló que las medidas de seguridad tienen carácter excepcional, además que es necesario el cumplimiento de los siguientes presupuestos: (i) que se dé un aporte o una intervención procesal eficaz de parte del evaluado; (ii) que el candidato a proteger sea objeto de amenazas contra su vida e integridad; y (iii) que sea la intervención en un proceso penal la

que origine amenaza o alto riesgo de sufrir agresión contra la vida e integridad del potencial beneficiado. Agrega, que de no estar cumplidas las citadas condiciones, se torna improcedente la solicitud de medidas en el sistema protector de la Fiscalía General de la Nación.

Dentro de este contexto, precisó que la decisión de no vinculación de la demandante al programa, está soportada en las evaluaciones de amenaza y riesgo, que concluyeron, que el riesgo al que está expuesta es ORDINARIO, en tanto no está derivado de una participación procesal eficaz con la administración de justicia, sino de la labor que viene desarrollando como líder comunitaria. Por lo tanto, sostuvo que la competencia para disponer la adopción de medidas de protección, recae en el Ministerio del Interior, de conformidad con lo previsto en el artículo 81 de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006, así como en el artículo 2° del Decreto Reglamentario 2816 de 2006.

Al respecto, señaló que para el caso de la accionante se configuró un nexo causal inverso, en la medida en que inicialmente se presentó la amenaza y luego fue denunciada penalmente la conducta, circunstancia que a pesar de que no la hizo destinataria del Programa de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos de la Fiscalía General de la Nación, conllevó la solicitud de medidas preventivas de seguridad ante el Comandante de la Policía Metropolitana de Montserrat, organismo que al efectuar el estudio de riesgo, coincidió en que era de naturaleza ordinaria.

6.2.2. Finalmente, el funcionario del ente acusador, consideró que la decisión adoptada está resguardada en el principio de autonomía funcional previsto en el artículo 228 de la Constitución, y que de acogerse la solicitud de medidas de protección en las circunstancias en las que se encuentra la accionante, “sería aceptar que el Programa de Protección está instituido para abordar la solución de fenómenos distintos al de la vida e integridad de las personas cuando participan en un proceso penal y colaboran de manera abierta y desinteresada con la justicia, es desnaturalizarlo, alejarse de su esencia, desconocer los motivos y circunstancias que motivaron su creación y los fines que se le asignaron, así como desconocer la competencia de las demás instituciones del Estado creados para tal fin.”¹⁶

6.3. Escrito del Ministerio del Interior

6.3.1. El 12 de marzo de 2010, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, solicitó la declaratoria de improcedencia de la acción de tutela, bajo la consideración de que la accionante incurrió en la prohibición contenida en el numeral 3° del artículo 26 del Decreto 2816 de 2006, consistente en solicitar la inscripción en otro programa de protección del Estado, pues “del escrito de tutela se colige que la señora en el pasado ha solicitado ser beneficiaria de medidas especiales de Protección por parte del Programa de Protección de la Fiscalía General de la Nación y aún en la acción que nos ocupa, reitera su solicitud de vincularse en dos Programas.”¹⁷

De igual modo, manifestó al juez constitucional que sus actuaciones se han ceñido al ordenamiento jurídico, al punto que luego de conocer las manifestaciones de seguridad personal efectuadas por la actora, solicitó en dos oportunidades a la Policía Nacional, la realización de estudios de nivel de riesgo y revistas policiales, a fin de salvaguardar su vida e integridad personal.

Fue así, como el Comité de Evaluación y Riesgo de la Policía Metropolitana de Montserrat, concluyó que el riesgo al que está expuesta la accionante es ORDINARIO, razón por la cual “determinó adoptarle como medidas especiales de protección y dado el nivel de riesgo que presenta la señora Dulcinea, revistas policiales.”¹⁸

6.3.2. Por último, justificó la solicitud de improcedencia de la acción de amparo constitucional, en la falta de legitimidad en la causa por pasiva, “por cuanto el Ministerio del Interior y de Justicia dentro del ámbito de sus competencias atendió la solicitud de la accionante, y no le vulneró derecho fundamental alguno.”¹⁹

7. Decisiones judiciales objeto de revisión

7.1. Sentencia de primera instancia

7.1.1. En fallo proferido el 11 de marzo de 2010, el a quo declaró improcedente el amparo constitucional, por las razones que a continuación se indican:

En primer término, señaló que la actuación de la Fiscalía General de la Nación, se encuentra en clara armonía con la sentencia T-683 de 2005 de la Corte Constitucional, en tanto la accionante no satisfizo los requisitos dispuestos por la normatividad para ser incorporada al

Programa de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos.

De otra parte, tampoco advirtió vulneración alguna por parte del Ministerio del Interior, en razón de la condición de líder comunitaria de la peticionaria, pues de conformidad con la presunción constitucional de riesgo que recae sobre la población desplazada, inicialmente fue destinataria de apoyo económico de reubicación temporal, “pues así se lo hicieron pensar [al Ministerio] las peticiones allí radicadas y los específicos hechos en ellas relatados, razón que lo urgió a reconocerle los relatados auxilios”.²⁰

Sin embargo, precisó que a raíz de la evaluación del nivel de riesgo efectuada por el Comité de Reglamentación y Evaluación (CRER) de la Policía Nacional, que calificó el riesgo como ordinario, es decir, aquél que toda persona está en obligación de soportar por el hecho de vivir en una comunidad jurídicamente organizada, la aludida cartera ministerial decidió no vincular a la peticionaria en el programa.

7.1.2. En suma, el juzgador consideró que las actuaciones de las entidades demandadas, se ajustan al marco constitucional y legal, en la medida en que la accionante no cumplió los presupuestos para acceder a cualquiera de los programas, así como tampoco fueron allegados al expediente elementos de juicio adicionales, que permitieran arribar a una conclusión diferente.

7.2. Impugnación

7.2.1. En escrito del 26 de marzo de 2010, la accionante manifestó su disconformidad con la sentencia dictada. En su sentir, la decisión omitió valorar los fundamentos fácticos invocados en la solicitud de amparo constitucional, que inequívocamente muestran la existencia de un riesgo extraordinario, esto es, aquél que supera el umbral de aquellos riesgos “implícitos en la vida cotidiana de cualquier sociedad, y por esta razón, social y jurídicamente soportables²¹”, a fin de que sean dispuestas las medidas de protección necesarias para salvaguardar sus derechos fundamentales. Del mismo modo, reprochó que el fallo se hubiera apoyado en la evaluación de riesgo efectuada por el Programa de Protección de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, en tanto carece de motivación.

7.2.2. También estimó que las circunstancias que dieron lugar a la presentación de la acción de tutela, permiten colegir que se trata de “hechos específicos, concretos y actuales de

amenaza contra la víctima (dos tentativas de secuestro que tuvieron lugar en el mes de septiembre de 2009 y constantes seguimientos que se extendieron hasta el mes de febrero del año en curso), que atentan de manera clara, específica e individualizable contra una persona (en este caso, la señora Dulcinea), de tal importancia que amenazan bienes jurídicos de gran entidad para la víctima como su vida, integridad y libertad, de materialización probable en tanto los sujetos que pretenden hacerle daño ya llevaron a cabo gran parte del plan para atentar contra la víctima y de no haber sido porque la misma emprendió la huida, dichos atentados hubieran culminado con éxito para los victimarios; y finalmente, excepcionales, pues no se trata de aquellos riesgos que deben ser soportados por la generalidad de los individuos en la sociedad; de hecho, ninguna persona -residente o en tránsito en el territorio colombiano- está obligada a soportar una tentativa de secuestro ni seguimientos o intromisiones en su vida personal y familiar.”²²

7.2.3. Reiteró, en los mismos términos de la acción de tutela, que los hechos de amenaza sufridos ocurrieron una semana después de que tuvo lugar la diligencia de entrevista ante la Fiscalía 23 Especializada de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, “luego de haber transcurrido dos años desde su desplazamiento a la ciudad de Montserrat sin que se presentara ningún hecho de amenaza en su contra”²³, diligencia en la que suministró toda la información que fue requerida. Por tal razón, tildó de equivocada la apreciación de la Fiscalía General de la Nación, en el sentido de que “no existía nexo causal directo entre la participación procesal eficaz de la víctima y los factores de riesgo y amenaza que atentan contra ella.”²⁴

De esta manera, la accionante consideró que los informes de riesgo efectuados por las entidades accionadas, carecen de idoneidad para servir como fundamento de la decisión judicial adoptada en primera instancia, constituyéndose por el contrario, en el móvil que ha dado lugar a la afrenta iusfundamental.

7.2.4. Por último, refirió como elementos de juicio para solicitar la revocatoria de la sentencia impugnada, y que el juez de tutela disponga medidas de naturaleza protectora, (i) la calidad de sujeto de especial protección constitucional (víctima de violencia sexual y desplazamiento forzado); y (ii) situación de vulnerabilidad o especial exposición al riesgo (lugar geográfico en que se encuentra -La Cartuja-; colaboración con las autoridades judiciales para el esclarecimiento de los delitos; situación de indefensión extraordinaria; existencia de una

presunción de riesgo; obstaculización en el acceso a la administración de justicia, en cuanto no están dadas las garantías de participación en el proceso penal).

7.3. Sentencia de segunda instancia

7.3.1. El 27 de abril de 2010, el ad quem confirmó íntegramente la decisión del fallador de primera instancia, bajo el argumento de que el requisito de subsidiariedad no se encuentra cumplido, en tanto la decisión emanada del organismo acusador que no accedió a las medidas de protección pedidas por la actora, era susceptible de recursos administrativos en vía gubernativa, conforme lo establece el protocolo de protección de víctimas y testigos, así como de las demás acciones ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Adicionalmente, consideró que la determinación del Ministerio del Interior de no incluir a la demandante en el programa de protección, tuvo fundamento en la Ley 418 de 1998, incluidas su prórrogas y modificaciones, así como en el Decreto 2816 de 2006, dado que el estudio del nivel de riesgo concluyó que el mismo era de naturaleza ordinaria, por lo que dispuso de manera conjunta con el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos (CRER), la práctica de revistas policiales.

II. INTERVENCIONES EN CONDICIÓN DE AMICUS CURIAE ANTE LA CORTE CONSTITUCIONAL²⁵

Con posterioridad a la escogencia de la acción de tutela, diferentes organizaciones defensoras de derechos humanos, asintieron las pretensiones de la acción de tutela presentada por la señora Dulcinea. A continuación, la Sala hará referencia a cada uno de los escritos:

1. Intervención de la Consultoría de los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado (CODHES)

En escrito del 17 de agosto de 2010, el señor Jorge Enrique Rojas y la señora Lina María Céspedes Báez, Presidente y abogada analista de género de CODHES, solicitan la revocatoria de los fallos de instancia y, en su lugar, que la Corte acceda a las pretensiones formuladas por la actora, por las razones que a continuación se indican:

Como punto de inicio, realizaron un análisis de los hechos que motivaron la presentación de

la acción de tutela, para concluir que (i) la accionante está expuesta a un nivel de riesgo excepcional por su calidad de defensora de derechos humanos y por su participación en el proceso que pretende esclarecer lo ocurrido cuando fue accedida carnalmente en 2007, junto con la víctima a la que estaba brindando atención psicosocial; y (ii) ni la Fiscalía General de la Nación ni el Ministerio del Interior, han dado soluciones satisfactorias, de acuerdo con sus obligaciones jurídicas, “todo lo contrario, se han enfrascado en una discusión de quién tiene la competencia para incluirla en su programa de protección, han llevado a cabo estudios de riesgo que no tienen asidero en la realidad, y lo más grave de todo, las respuestas no han sido oportunas.”²⁶

A continuación, hicieron referencia al marco jurídico interno e internacional aplicable al caso, específicamente los artículos 1°, 2°, 11, 12, 13 y 43 de la Constitución, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 3°), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado mediante Ley 74 de 1968, la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José, aprobada por la Ley 16 de 1972, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, aprobada en Ley 51 de 1981, y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, aprobada por la Ley 248 de 1995.

De igual manera, aludieron a las sentencias de la Corte Constitucional T-719 y T-1060, ambas de 2003, que hacen referencia al derecho a la seguridad y al riesgo extraordinario, así como al auto 092 de 2008, que se refiere a las mujeres en situación de desplazamiento como sujetos de protección reforzada, dictado en el marco del seguimiento a la sentencia T-025 de 2004.

Precisaron que dicho auto, reconoció el impacto desproporcionado que tiene el desplazamiento forzado y el conflicto armado en la vida de las mujeres, razón por la cual están expuestas a un riesgo extraordinario. También, identificó diez (10) facetas de riesgo y dieciocho (18) facetas de género, respecto de las cuales la Corte señaló que “las mujeres se ven mayormente expuestas a la violencia sexual y que su seguridad se ve afectada por ser activistas, hacer parte de organizaciones o tener una vida pública.”²⁷ Así mismo, consideraron que una comprensión adecuada del aludido auto, requiere armonizarlo con la presunción constitucional de riesgo que cobija a toda la población desplazada, precisada en el auto 200 de 2007.

También hicieron mención de la sentencia T-496 de 2008, en la que la Corte reiteró el impacto diferenciado que tiene el conflicto armado en el derecho a la seguridad de las mujeres, especialmente cuando ellas hacen parte de organizaciones o pretenden participar en la vida pública, lo que condujo a que se ordenara incorporar un enfoque de género en los programas de protección de las víctimas, con el fin de cumplir las obligaciones nacionales e internacionales de Colombia.

A partir del marco jurídico expuesto, los intervinientes estiman que a la demandante se le está cercenando el derecho a la seguridad, como premisa básica para garantizar los derechos a la vida y a la integridad personal, a lo que se aúna la condición de sujeto de protección constitucional reforzada, que se deriva de la situación de desplazamiento en la que se encuentra y de mujer, “algo que las entidades demandadas pasan por alto a través de acciones y decisiones claramente discriminatorias.”²⁸ De igual modo, advirtieron que las entidades demandadas hicieron caso omiso de la presunción de riesgo que se activa a favor de la población desplazada, resultando aún más preocupante, que el incumplimiento no se limita al caso de la accionante, “sino que se extiende a muchas más mujeres que acuden a estas agencias estatales en busca de protección de sus vidas y se encuentran con que éstas no han cumplido su deber de adecuar los programas de protección de acuerdo con los riesgos de género”²⁹, lo cual pone en evidencia que el Estado colombiano aún no cumple con las órdenes del auto 092 de 2008.

De esta manera, recordó que si no se garantiza la seguridad de las mujeres desplazadas, resultan ilusorios los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la participación.

Para terminar, llaman la atención de que las autoridades demandadas hicieron poco para desvirtuar la presunción de riesgo consagrada en el auto 200 de 2007, pues “basta con mirar el expediente y darse cuenta que los argumentos de la FGN son simplemente hermenéuticos, es decir, se limitan a la interpretación de la ley y no se relacionan con los hechos argüidos por la señora Dulcinea, y que la actuación del Ministerio no distó mucho de la de la FGN.”³⁰

2. Intervención del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJuSticia)

Rodrigo Uprimny Yepes y Diana Esther Guzmán, en calidad de director e investigadora de DeJuSticia, presentaron el 25 de agosto de 2010, escrito de intervención con el fin de (i) apoyar las pretensiones de la demandante y que la Corte tome las medidas necesarias para

que cese la vulneración a sus derechos fundamentales; y (ii) teniendo en consideración que son muchos los casos similares que se presentan en la actualidad en el país, en donde las víctimas y testigos del conflicto no reciben una protección efectiva y adecuada, declare la existencia de un estado de cosas inconstitucional y emita las órdenes que sean necesarias para que las diferentes instituciones que tienen a su cargo los programas de protección, los adecuen a los elementos mínimos de racionalidad establecidos por la jurisprudencia constitucional y se adapten a las condiciones del contexto colombiano. Las razones en las que se funda el escrito, son las siguientes:

En primer término, afirmaron que las autoridades accionadas conculcaron flagrantemente el derecho a la seguridad personal de la actora, en la medida en que a pesar de que se presentó un riesgo, que puede ser considerado como extremo, no recibió ningún tipo de protección oportuna y adecuada de parte del Estado. Al respecto, trajeron a colación la jurisprudencia constitucional que ha precisado las dimensiones del derecho a la seguridad personal (valor, derecho colectivo e individual), así como los niveles de riesgo que toda persona debe soportar en sociedad (mínimo, ordinario, extraordinario, extremo y consumado), así como en cuáles de ellos el Estado está llamado a brindar protección adecuada (extraordinario y extremo), a fin de garantizar la efectividad del derecho a la seguridad. Así mismo, indicó que existen algunos riesgos que el ordenamiento constitucional considera como inadmisibles. Son ellos, el riesgo de ser sometido a tortura, desaparición forzada, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (art. 12 de la Constitución); el riesgo a ser sometido a esclavitud, servidumbre o trata (art. 17 de la Constitución), el riesgo de ser molestado directamente en su persona o en su familia (art. 28 de la Constitución); el riesgo de ser objeto de persecución en forma tal que deba buscar asilo (art. 34 de la Constitución); los múltiples riesgos a los que se vean expuestos los niños, entre ellos los peligros patentes de toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos (art. 44 de la Constitución); los múltiples riesgos a los que se enfrentan las personas de la tercera edad, especialmente en caso de mala alimentación (art. 46 de la Constitución); o los riesgos a los que están sometidos quienes desarrollan actividades periodísticas (art. 73 de la Constitución).

Del mismo modo, indicaron que el derecho a la seguridad personal adquiere especial relevancia, cuando se trata de sujetos que se encuentran en condiciones particulares de

vulnerabilidad, donde claramente tienen cabida las mujeres, no sólo porque así lo dispongan instrumentos internacionales, sino también porque se trata de un segmento de la población que está expuesto a riesgos específicos, concretos y diferenciados, que fueron precisados por la Corte Constitucional en auto 092 de 2008.

Aludieron a las dilaciones injustificadas y excesivas en el estudio del riesgo. Por una parte, la solicitud de protección se radicó ante el Programa de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos de la Fiscalía General de la Nación, el 15 de septiembre de 2009, y el resultado del estudio sólo fue notificado el 4 de diciembre de la misma anualidad, es decir, casi tres (3) meses después. Cuestión similar se presentó con la solicitud efectuada ante el programa del Ministerio del Interior, teniendo en cuenta que fue radicada el mismo día, y sólo la respuesta se adoptó el 1° de marzo de 2010, esto es, seis (6) meses después.

Tampoco encontraron de buen recibo, los argumentos esgrimidos por las autoridades demandadas para negar las medidas de protección solicitadas. En tal sentido, estimaron que la circunstancia de que la accionante hubiera concurrido a la diligencia de entrevista judicial ante la Fiscalía 23 Especializada de la Unidad de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, lo cual desencadenó el riesgo extraordinario, era suficiente para entender que se trataba de una contribución efectiva a un proceso, en la medida en que de allí derivaron las amenazas y, por tanto, procedía la protección pedida. Por otra parte, indicaron que el Ministerio del Interior, no tuvo claros los criterios utilizados para calificar el riesgo como ordinario, a pesar de la evidencia de las condiciones específicas de la víctima, que para el momento de la decisión se había tenido que desplazar de nuevo.

Dentro de tal contexto, hicieron hincapié en que lo ocurrido con la demandante, hace parte de una situación generalizada en la que víctimas y testigos de violaciones graves a los derechos humanos, enfrentan riesgos de seguridad y no existen garantías apropiadas, específicas y diferenciadas de protección, presentando un desmesurado incremento en los últimos diez (10) años, como consecuencia de “un mayor desarrollo de las investigaciones y juicios penales por delitos cometidos por actores armados, y su fortalecimiento a partir de la creación de la Unidad Nacional de Derechos Humanos y del proceso de desmovilización de algunos grupos paramilitares. En este contexto, los testimonios han adquirido especial relevancia, tanto en justicia y paz como en la justicia ordinaria, y con ello los riesgos concretos para las víctimas y testigos han aumentado.”³²

Esta situación, advierten, ha sido atendida por la Corte Constitucional en el seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, en la sentencia T-496 de 2008 y en los autos 200 de 2007, 092 de 2008 y 009 de 2009. En el mismo sentido, la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), ha reconocido el aumento de amenazas en contra de las víctimas de Justicia y Paz, y la Mesa de Seguimiento al citado auto 092, aludiendo al anexo reservado de los 183 casos de violencia sexual “ha insistido en sus informes ante la Corte que los riesgos de seguridad para las mujeres víctimas persisten, y que no se ha brindado garantías de seguridad adecuadas y oportunas por parte del Estado.”³³

También pusieron de presente que los riesgos se han extendido a las organizaciones y procesos comunitarios que acompañan a las víctimas del conflicto, “[a]sí, por ejemplo, durante los últimos meses de 2009 y primeros del 2010, las amenazas y ataques contra organizaciones y líderes se acentuaron. Se reportan al menos siete panfletos que han circulado por correo electrónico, en los que los grupos autodenominados ‘Águilas Negras’ y los ‘Rastrojos’ dirigen amenazas contra organizaciones nacionales e internacionales que acompañan a la población en situación de desplazamiento.”³⁴

Mencionaron las falencias estructurales en la protección para las víctimas y testigos de violaciones graves de derechos humanos, escenario que resulta especialmente problemático debido a que el Estado no ha logrado desarrollar una política pública que permita asegurar un ámbito de cobertura necesario y obligatorio, que garantice la protección adecuada y diferenciada para esta población. Así las cosas, reseñaron brevemente los programas de protección actualmente existentes, destacando que sus falencias tienen que ver con el diseño, la ausencia de mecanismos claros de coordinación interinstitucional, su funcionamiento y los criterios empleados para el análisis del riesgo.

Específicamente, resaltaron que se trata de programas que (i) no garantizan una cobertura suficiente y necesaria, “pues de acuerdo con los requisitos que establecen, no permitirían garantizar protección a todas aquellas víctimas que pretenden acceder a la satisfacción de sus derechos.”³⁵; (ii) no desarrollan los principios constitucionales de especificidad y adecuación, en tanto están despojados de mecanismos que permitan asegurar una respuesta diferenciada de acuerdo con las condiciones particulares de vulnerabilidad del sujeto de protección, ni un tratamiento diferencial de los factores de riesgo y del impacto de la violencia; y (iii) no constituyen una garantía efectiva de acceso a la justicia, a la verdad y a la

reparación, en la medida en que “no cuentan con mecanismos específicos destinados a garantizar la participación procesal de las víctimas, pues las medidas que brindan se concentran en la protección física.”³⁶

En tercer lugar, solicitaron los intervinientes a la Corte, apoyados en la sentencia T-590 de 199837, que declare la existencia de un estado de cosas inconstitucional, bajo la consideración de que se configuran las condiciones precisadas por la jurisprudencia constitucional, así:

i. Se presenta una vulneración masiva y generalizada de varios derechos fundamentales que afecta a un número significativo de personas;

i. La prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos; la adopción de prácticas inconstitucionales;

i. La no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos;

i. La existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante;

i. Mayor congestión judicial, en caso de que todas las personas afectadas por el mismo problema, acudan a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos.

Para terminar, solicitan el restablecimiento de los derechos fundamentales de la accionante y, como consecuencia, la declaratoria de un estado de cosas inconstitucional, teniendo en

cuenta que se trata de una situación generalizada de inseguridad para las víctimas y testigos, que afecta a otras poblaciones específicas como defensores de derechos humanos, líderes sociales y periodistas, frente a la cual se presentan fallas estructurales de los programas de protección existentes. En consecuencia, piden a la Corte que emita las órdenes complejas a que haya lugar, específicamente “que ordene la creación de una política general, que permita contar con un sistema integral de protección que articule los distintos programas e incorpore los criterios de racionalidad desarrollados por la Corte Constitucional en la Sentencia T-496 de 2008 y en los autos emitidos como parte del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, como la inclusión de enfoques diferenciales y en particular de un enfoque de género. Resulta además fundamental que la Corte conserve competencia para verificar el cumplimiento de esa orden, pues esto puede contribuir a dar una respuesta efectiva frente a un tema tan sensible como éste.”³⁸

3. Intervención de la corporación AVRE (Acompañamiento Psicosocial y Atención en Salud Mental a Víctimas de Violencia Política)

Mediante escrito del 15 de septiembre de 2010, el señor Paul Stucky Wood, en condición de Presidente de la Junta Directiva y Representante Legal de la corporación AVRE, ilustró a la Sala de Revisión sobre las implicaciones psicosociales y en salud mental de las personas que están inmersas en el conflicto armado en Colombia.

Para tal efecto, expuso las definiciones de salud mental y su relación con la violencia política, para luego referirse a las implicaciones psicosociales del acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia sexual y los impactos psicosociales de la impunidad en estos casos. Posteriormente, aludió a las implicaciones psicosociales derivadas de la exposición a situaciones de riesgo contra la vida, la seguridad y la integridad. Bajo estas consideraciones, las conclusiones y recomendaciones a las que arribó el interviniente, fueron las siguientes:

i. La demandante ha vivido situaciones de riesgo que han sido caracterizadas como facetas de vulnerabilidad de género, reconocidas por la Corte Constitucional en el auto 092 de 2008. La confluencia de múltiples factores de riesgo y vulnerabilidad, dan cuenta de su especial necesidad de protección para la garantía de derechos, en tanto ha sido víctima de violencia sexual, en razón a su condición de activista de derechos humanos.

i. La situación de victimización de la que ha sido objeto la accionante, da cuenta de los impactos agudizados y desproporcionados de las mujeres en situación de conflicto armado, y por tanto, requiere atención integral que responda a los elementos diferenciables de género necesarios para el completo ejercicio de sus derechos.

i. La situación de riesgo extraordinario que ha padecido la peticionaria, ha impedido su participación en el proceso penal que cursa ante la Unidad de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Fiscalía General de la Nación.

i. Las mujeres víctimas de violencia sexual y/o lideresas en medio del conflicto armado, son titulares de la presunción de riesgo. Así mismo, la denuncia de estos casos de manera voluntaria, con el fin de que sean garantizados los derechos a la verdad, justicia y reparación, se constituye en desencadenante de riesgos específicos y extraordinarios propios de este tipo de victimizaciones, así como el contexto del asesinato de mujeres en situaciones similares.

i. Los estudios de riesgo deben ser adecuados a la situación particular de las mujeres víctimas de violencia sexual y a su necesidad especial de protección. Los riesgos extraordinarios en estos casos tienen características particulares que les diferencian de los riesgos derivados de otros tipos de victimización y de acceso a la justicia, “pues por ejemplo, el hecho de aportar información ‘suficiente, clara y precisa para permitir el avance de la investigación’ tiene otra calidad por la naturaleza misma de este tipo de hechos violentos.”³⁹

i. La judicialización de los casos de violencia sexual, debe partir del reconocimiento de las condiciones de vulnerabilidad de las víctimas. La participación en el proceso judicial de una

mujer víctima de violencia sexual, se produce en condiciones distintas a las de las víctimas de otro tipo de crímenes, no sólo por la afectación psicosocial derivada de la vivencia de estos hechos traumáticos, sino por la dificultad de identificar a los victimarios, las represalias y amenazas de los mismos y la falta de experticia técnica de los funcionarios encargados de investigar estos casos, entendidos bajo el supuesto de violación sistemática y generalizada de los derechos humanos de las mujeres, especialmente, en contextos de violencia sociopolítica, en los que la agresión sexual a las mujeres es táctica de guerra y genera impactos psicosociales a nivel individual, familiar y colectivo.

Es indispensable adecuar los mecanismos y procedimientos jurídicos, para superar las barreras de acceso y participación y promover de este modo, la garantía de los derechos de las víctimas.

i. El nexo de causalidad entre el riesgo y la participación efectiva en el proceso penal, debe ser valorado bajo criterios diferenciales que reconozcan los riesgos específicos de las mujeres víctimas de violencia sexual que participan en estos procesos judiciales. No puede exigirse por parte de los operadores jurídicos, la descripción de los victimarios como criterio para establecer la colaboración eficaz con el sistema de justicia y no puede ser éste el criterio para definir la causalidad entre el riesgo y su participación en el proceso penal, pues para las mujeres el riesgo está presente desde el momento de la denuncia, más aún, cuando según los reportes de las organizaciones acompañantes de las mujeres víctimas, los funcionarios no guardan la debida confidencialidad que ameritan estos casos.

i. Para la actora confluyen varias situaciones de riesgo (víctima, testigo y líder), y las medidas de protección deben contemplar la complejidad de estos riesgos y su confluencia. En modo alguno, son excluyentes.

i. Las medidas de protección a favor de mujeres víctimas de violencia sexual, deben tener un

enfoque diferencial, con el fin de garantizar el funcionamiento de la vida cotidiana, y persistir temporalmente hasta que desaparezca el riesgo. De igual manera, deben contemplar medidas efectivas para garantizar la atención psicosocial integral (salud, valoración física y psicológica, tratamientos para atenuar afectaciones que la violencia sexual y la impunidad han producido, tanto en la mujer víctima como en su familia).

i. Los procesos penales en los que estén involucradas mujeres víctimas de violencia sexual, deben considerar siempre el acompañamiento psicojurídico, a fin de garantizar que las víctimas mitiguen los impactos psicosociales derivados de su participación en escenarios jurídicos y asuman un rol protagónico en los procesos de restablecimiento y exigibilidad de derechos, sin que esto implique que el avance de las investigaciones dependa exclusivamente de la participación de las víctimas.

i. El caso de la accionante, evidencia la ausencia de una política criminal clara que garantice una atención integral a las mujeres víctimas de violencia sexual y la garantía de sus derechos a la verdad, justicia y reparación integral, lo cual implica que la sociedad, el sistema judicial, los familiares y las mismas víctimas, reconozcan la gravedad de estos delitos y la superación de la impunidad que les caracteriza como forma de avanzar en las garantías de no repetición.

i. La impunidad es quizá la mayor causa de la invisibilización de la violencia sexual contra las mujeres. También, es uno de los factores de mayor impacto psicosocial en las víctimas, alterando una de las creencias fundamentales, “como es la de creer que se vive en un mundo justo y que existe control sobre la propia vida y el futuro.”⁴⁰ La impunidad promueve la vulnerabilidad de las mujeres, por lo que el Estado debe tomar medidas necesarias para generar confianza y que las víctimas denuncien, sin exponerse a nuevas vulneraciones de su integridad y seguridad, y participen activamente en procesos judiciales. Lo contrario genera una profundización del estigma, la pérdida de oportunidades para la recuperación psicosocial (entiéndase integración), y una abierta y activa discriminación y marginación.

i. Debe darse un proceso de sensibilización de los operadores jurídicos, asesores y acompañantes de las víctimas, de tal manera que cambien sus creencias, actitudes y prácticas para atender oportuna, digna y diferencialmente, a las mujeres que han sido víctimas de crímenes sexuales y otras violaciones por motivos de género.

i. La prevención de la violencia sexual y otras violencias por motivos de género, contra niñas y mujeres, requieren entre otros elementos, el fundamento de una perspectiva de género que permita comprender y modificar prácticas patriarcales que marginan a las mujeres y les ubican en situación de vulnerabilidad y riesgo.

4. Intervención de la Comisión Colombiana de Juristas

Gustavo Gallón Giraldo y Astrid Orjuela Ruiz, actuando como director y abogada de la Comisión Colombiana de Juristas, presentaron el 21 de septiembre de 2010, escrito con el fin de que este tribunal “se pronuncie sobre la obligación estatal de brindar garantías de seguridad para que las víctimas accedan a la administración de justicia.”⁴¹

Al hacer referencia a las obligaciones que recaen sobre el Estado colombiano, respecto de las mujeres víctimas de violencia sexual y desplazamiento forzado, precisaron que la violencia sexual es una forma de tortura y un delito que desconoce la dignidad de la persona humana que está reconocido en instrumentos internacionales como la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, adoptada por Naciones Unidas, y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belém do Pará). También, la Corte Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia y el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la cuestión de la Tortura, han señalado reiteradamente que la violación y las agresiones sexuales constituyen un delito de tortura.

Así mismo, los intervinientes aludieron a las obligaciones especiales del Estado en relación con las mujeres desplazadas por la violencia, precisadas en la sentencia T-025 de 2004 y el auto 092 de 2008, para concluir que la accionante no ha sido destinataria de la garantía de sus derechos como víctima del desplazamiento forzado, “situación que la obligó a regresar al

lugar del que fue desplazada, sometiéndose a situaciones extraordinarias de riesgo”⁴², ni tampoco se han dispuesto las medidas de protección por parte de las autoridades demandadas, en razón a que su derecho a la seguridad personal está comprometido por el riesgo extraordinario al que está expuesta.

Adicionalmente, consideran que la situación de desprotección en la que se encuentra la accionante, enerva el derecho al acceso a la justicia, respecto del cual el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, ha precisado que en tratándose de mujeres víctimas de la violencia, se trata de una garantía limitada y cercenada con ocasión de la discriminación basada en el género, lo cual conlleva la impunidad. De igual forma, precisaron que el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW)⁴³, concluyó que la denegación de acceso a la justicia, se constituye en sí misma, en un factor de violencia contra la mujer.

En ese orden de ideas, solicitan que la protección constitucional reclamada por la accionante sea concedida, en la medida en que las autoridades demandadas han desconocido las especiales obligaciones que el Estado tiene con las mujeres víctima de violencia sexual y desplazamiento forzado, en lo atinente a la seguridad personal y el acceso a la justicia.

5. Intervención del Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ)⁴⁴

Michael Reed Hurtado y Lily Andrea Rueda Guzmán, en calidad de representante legal e investigadora especializada del ICTJ, presentaron escrito el 22 de septiembre de 2010, en el que pusieron a consideración de la Corte los argumentos que, a su juicio, permiten acceder a la tutela de los derechos fundamentales de la accionante.

Luego de hacer referencia a la vigencia del conflicto armado interno y a la violencia generalizada que padece Colombia, que generan un contexto habitual de inseguridad que afecta los derechos fundamentales de todos los miembros de la sociedad, pero de manera particular y diferenciada, de las víctimas de la violencia, de las mujeres y de los defensores de derechos humanos, concluyeron que las autoridades demandadas vulneraron los derechos fundamentales a la igualdad y a la no discriminación, a una vida libre de violencia, a la integridad y seguridad personales, a la verdad, justicia y reparación, a defender los derechos humanos y de los niños, niñas y a la familia.

De igual modo, hicieron referencia a las diversas condiciones de vulnerabilidad y afectación en que se encuentra la accionante (defensora de derechos humanos, víctima de violencia sexual y desplazamiento forzado), que la hacen sujeto de especial protección constitucional y titular de las presunciones de vulnerabilidad y riesgo. Por lo tanto, agregaron, le corresponde al Estado adelantar labores de prevención e investigación, con el fin de garantizar la efectividad de sus derechos fundamentales y de evitar la impunidad.

También, llamaron la atención de que la actora no hubiera recibido ningún tipo de atención para mitigar los efectos de la violencia sexual y el desplazamiento forzado, en relación con el derecho a la salud y la garantía de una vida en condiciones de dignidad, en tanto “la accionante se encuentra oculta y separada de su familia, por lo que las medidas de protección deben otorgarse a ella y a su núcleo familiar garantizándole la reunificación familiar.”⁴⁵

Enseguida, realizaron algunas consideraciones relativas a los programas de protección⁴⁶, donde destacaron que las autoridades accionadas incurrieron en diversas fallas violatorias de los derechos fundamentales de la demandante, específicamente, (i) que no otorgaron la protección debida en relación con las condiciones de vulnerabilidad y afectación particulares; (ii) ignoraron las responsabilidades institucionales que les competen, atribuyéndoselas a otras autoridades; (iii) vulneraron flagrantemente el debido proceso de la víctima, al no haber sido motivadas de manera suficiente las decisiones y, en el caso del Ministerio del Interior, al no dar la posibilidad de recurrir sus decisiones, es decir, desconociendo la garantía de la doble instancia; y (iv) no otorgaron ninguna medida de protección adecuada y eficaz, ni respondieron de manera oportuna las solicitudes.

Dentro de tal contexto, el ICTJ recomendó a la Sala de Revisión, que además de la protección urgente e inmediata que requiere la accionante, disponga las medidas necesarias para que sea garantizada atención integral que facilite el proceso de reparación (atención física y psicológica; condiciones necesarias para el retorno o reubicación, de acuerdo con su voluntad; garantías para que pueda mantenerse unida a su núcleo familiar y desarrollar su proyecto de vida, especialmente si continúa vinculada a la defensa de los derechos humanos).

Así mismo, que el Ministerio del Interior, la Fiscalía General de la Nación y el Ministerio de la

Protección Social, coordinen una respuesta integral, que garantice, no sólo la protección de la víctima y que los riesgos extraordinarios no se materialicen, sino que le brinde condiciones dignas de vida, junto con su familia.

En igual sentido, que las órdenes se extiendan al núcleo familiar de la accionante y que se adelanten las investigaciones tendientes a responsabilizar a los causantes de las amenazas en su contra, como condición indispensable para garantizar la no repetición.

Con todo, las conclusiones a las que arribaron los intervinientes, fueron las siguientes:

“a) Respecto de la accionante existen claras evidencias sobre su condición de excepcional vulnerabilidad y afectación, la cual reclama del Estado una pronta y eficaz intervención que le brinde las necesarias medidas de atención y protección especial a que tiene derecho.

b) Esa condición de excepcionalidad está dada en virtud a que en la accionante se conjugan cuatro factores de riesgo extremos, a saber: 1) la especial vulnerabilidad de las mujeres cabeza de familia en el marco de la violencia generalizada del país; 2) la condición de desplazada por la violencia; 3) la condición de víctima de violencia sexual y 4) la situación de extremo riesgo que corren las personas defensoras de los derechos humanos.

c) Tales situaciones de riesgo condujeron a la accionante a reclamar su derecho a la protección y a la seguridad del Estado, encontrándose con varias ofertas y mandatos institucionales en la materia pero sin que ninguna de ellas haya asumido su competencia y le haya brindado una respuesta oportuna y eficaz. Por el contrario, la evasión de los distintos organismos estatales la revictimiza constantemente.

e) Debido a la falta de protección la accionante se encuentra oculta de sus agresores y distanciada de (sic) núcleo familiar y de sus dos menores hijas. En consecuencia se violan también los derechos fundamentales de sus hijas que deben ser protegidos de manera prevalente dado el interés superior de los niños y niñas.

f) Ante este panorama, el juez constitucional debería reconocer, en el ámbito del deber de protección especial del Estado, los vacíos normativos, las ambigüedades de los mandatos institucionales y los graves problemas de coordinación interinstitucionales que se evidencian en este caso.

g) Como consecuencia de lo anterior, el juez constitucional debería ordenar, además de la protección inmediata de la accionante y de su núcleo familiar, que los organismos estatales que tienen funciones de protección y seguridad de las personas residentes en Colombia, se reúnan de manera inmediata y tracen un esquema de coordinación interinstitucional eficiente de tal manera que casos como el analizado en la presente tutela no se vuelvan a repetir. En este caso se observa la necesidad de impartir órdenes provisionales de protección de manera inmediata para garantizar los derechos de la accionante en tanto la entidad que se encargará de su seguridad toma decisiones en firme sobre su situación y se le asignan las medidas apropiadas.

h) Finalmente, se sugiere que el juez constitucional, garante de los derechos fundamentales, realice (...) un seguimiento de las medidas aquí ordenadas.”

6. Intervención de la corporación Sisma Mujer

Claudia Mejía Duque, Liliana Rocío Chaparro Moreno y Silvia Marcela Yáñez Moreno, actuando como representante legal, coordinadora del área de acceso a la justicia y abogada del área de acceso a la justicia, respectivamente, de la corporación Sisma Mujer, en escrito del 8 de noviembre de 2010, solicitaron la adopción de medidas de protección constitucional, a fin de proteger los derechos fundamentales de la accionante.

Para tal efecto, hicieron referencia al deber que recae sobre el Estado de garantizar de manera libre y plena el ejercicio de los derechos humanos, conforme lo establecen los cánones internacionales y la Constitución Política, de donde se desprende la obligación específica referida a prevenir, sancionar y erradicar con la debida diligencia la violencia contra las mujeres, “obligación que ante situaciones de riesgo excepcional adquiere una dimensión aún más concreta con respecto al derecho a la seguridad personal, que exige una actuación del Estado en forma tal que se evite efectivamente la materialización de una violación a los Derechos y que en razón a las prácticas estructurales de violencia contra las mujeres demanda una respuesta protectora de manera aún más impetuosa.”⁴⁷

A continuación, apoyadas en informes presentados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), pusieron de manifiesto las dificultades que en el contexto colombiano se presentan para que las mujeres víctimas de la violencia accedan a la justicia y para superar la situación de discriminación a la que están expuestas en el marco del conflicto

armado en Colombia. En el mismo sentido, hicieron mención de las recomendaciones emanadas del Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos, relativas a la necesidad de que el Estado colombiano garantice la seguridad y protección de las mujeres víctimas de violencia sexual y las defensoras de derechos humanos.

También, apoyadas en los riesgos y facetas específicas identificadas por la Corte Constitucional, respecto de las mujeres en el contexto del conflicto armado, expresaron la necesidad de que se adopten medidas específicas “y en tal sentido que los programas de protección incluyan una perspectiva de género, esto es, un análisis que permita determinar y entender el impacto diferenciado que pueda tener una medida estatal particular en mujeres y hombres, aunque en abstracto sea neutral, con el fin de evitar que su aplicación genere o reproduzca discriminaciones nuevas o tradicionales contra las mujeres y de manera específica incluya medidas para enfrentar situaciones fácticas de discriminación y superarlas a través de medidas focalizadas y favorables para las mujeres.”⁴⁸

De esta manera, concluyeron que la situación de riesgo excepcional a la que está expuesta la accionante, tal como lo ha precisado la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en razón a su condición de defensora de derechos humanos, víctima de violencia sexual, desplazamiento forzado y amenazas, estas últimas derivadas de la denuncia penal que se encuentra en curso, exige la adopción de medidas específicas y urgentes de protección que permitan salvaguardar su vida, el derecho a la defensa de los derechos humanos y el acceso a la justicia. En tal virtud, solicitan que el juez constitucional ordene la actualización del estudio de riesgo, a fin de que sean dispuestas las medidas de protección que correspondan con la situación fáctica, acorde con las obligaciones internacionales en materia de protección a mujeres contra todo tipo de violencias y el enfoque de género que permita dar una respuesta diferenciada y adecuada a las particulares circunstancias de vulnerabilidad en que se encuentra la actora, además de que se materialicen con la debida diligencia.

De igual manera, que se implementen las medidas necesarias que permitan garantizar el cumplimiento de los elementos y principios mínimos de racionalidad a que alude la sentencia T-496 de 2008, “los cuales -conforme a las obligaciones internacionales- deben orientar y contener una estrategia integral de protección satisfactoria de las víctimas y testigos de los procesos en los que se investigan graves violaciones a los derechos humanos.”⁴⁹

III. ACTUACIONES SURTIDAS EN SEDE DE REVISIÓN

En auto de fecha 21 de septiembre de 2010, la Corte, en uso de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, dispuso adoptar una medida provisional de protección a favor de la accionante, a fin de prevenir la ocurrencia de un perjuicio irremediable en su contra. De igual modo, para mejor proveer, consideró pertinente la práctica de algunas pruebas, ante la falta de elementos de juicio suficientes para adoptar una decisión de fondo acorde con la situación fáctica planteada. Finalmente, decidió suspender los términos procesales, hasta tanto fueran recibidas y evaluadas las pruebas solicitadas. En tal contexto, dispuso:

1. Como medida provisional

Que el Ministerio del Interior y la Fiscalía General de la Nación, en el marco de sus competencias, procedan a actualizar el estudio de riesgo en relación con la demandante, a fin de que se adopten las medidas de protección que correspondan a su situación actual. En la evaluación del riesgo y en la selección y ejecución de las medidas aplicables, se tendrá en cuenta, no sólo un enfoque de género que permita dar una respuesta diferenciada y adecuada a las particulares circunstancias de vulnerabilidad en que se encuentra la actora, sino también, su condición de desplazada y víctima de la violencia interna. Todo ello, dentro del marco de las obligaciones constitucionales e internacionales del Estado sobre protección a la mujer contra todo tipo de violencia.

2. Como elementos de juicio adicionales para dictar una sentencia de fondo acorde con la situación fáctica

2.1. Que la apoderada de la peticionaria informe (i) cuál es la situación personal, familiar y económica de la señora Dulcinea en la actualidad; (ii) en donde está residiendo y con quien; (iii) si la misma viene recibiendo algún tipo de protección y/o ayuda económica con alguna autoridad pública o de un particular y bajo qué condiciones; (iv) cuál es la fuente de sus ingresos, el monto mensual de los mismos y la totalidad de sus gastos mensuales.

2.2. Que el Ministerio del Interior y a la Fiscalía General de la Nación, indique si de conformidad con lo ordenado en el numeral tercero de la parte resolutive de la sentencia T-496 de 2008, han llevado a cabo la revisión del Programa de Protección para Víctimas y

Testigos de la Ley de Justicia y Paz, a fin de adecuarlos a los principios y elementos mínimos de racionalidad previstos en el mismo fallo, incorporando un enfoque de género, es decir, teniendo en cuenta el impacto diferenciado y agudizado del conflicto armado sobre las mujeres víctimas de la violencia.

2.3. Que el director de Acción Social, informe si de conformidad con lo ordenado en el numeral tercero de la parte resolutive del auto 092 de 2008 proferido por esta corporación, ya fueron diseñados e implementados los programas: (i) de Prevención e Impacto de Género Desproporcionado del Desplazamiento, mediante la Prevención de los Riesgos Extraordinarios de Género en el marco del Conflicto Armado; (ii) de Prevención de la Violencia Sexual contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas; y (iii) de Promoción de la Participación de la Mujer Desplazada y de Prevención de la Violencia contra las Mujeres Desplazadas Líderes o que adquieran Visibilidad Pública por sus Labores de Promoción Social, Cívica o de los Derechos Humanos.

2.4. Que la Fiscalía 23 Especializada de la Unidad de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, precise el estado en el que se encuentra la investigación que tal entidad adelanta, por los hechos de violencia sexual y desplazamiento de los que fue víctima la accionante, el 2 de febrero de 2007, en el municipio San Jacinto.

2.5. Que la Fiscalía General de la Nación, informe si actualmente tramita investigación penal por los probables hechos de amenaza y tentativa de secuestro de que ha sido víctima la accionante.

3. Como cuestión de naturaleza procesal

Suspender los términos del proceso, hasta tanto sean recibidas y valoradas las pruebas solicitadas.

4. Escritos allegados en razón de las pruebas practicadas

4.1. Respuesta del Ministerio del Interior

En memorial del 27 de septiembre de 2010, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, informó a este tribunal que en cumplimiento de orden impartida, ofició a la Secretaría Técnica del Grupo Técnico de Evaluación del Riesgo -GTER-, Regional Montserrat,

para que realizaran las gestiones pertinentes dentro del marco de sus competencias, y al director de Protección y Estudios de Seguridad de la Policía Nacional, a fin de que realizara la reevaluación del estudio de nivel de riesgo y grado de amenaza de la accionante, en los términos solicitados⁵⁰.

Enseguida, dejó constancia en el sentido de que no ha hecho caso omiso de la solicitud de protección presentada por la actora, ni ha tenido una actitud desinteresada, lo cual se demuestra con la práctica de tres (3) evaluaciones que han concluido que el riesgo al que está expuesta es ordinario, “resultados que desvirtuaron la presunción de constitucionalidad de riesgo que la amparaba y a pesar de ello, se le han brindado medidas de protección, en atención a sus peticiones.”⁵¹

No obstante, indica que mediante oficio N° 23282 del 27 de septiembre de 2010, solicitó a la Oficina de Derechos Humanos de la Policía Nacional, la realización de visitas policiales, como medida de seguridad en el lugar de residencia de la demandante y en el entorno de su sitio de trabajo, mientras se obtiene el resultado de la actualización de su nivel de riesgo y grado de amenaza.

Finalmente, señaló que en cumplimiento de la orden contenida en el ordinal tercero (numeral 2) de la sentencia T-496 de 2008, se revisó integralmente el Programa de Protección para Víctimas y Testigos de la Ley de Justicia y Paz, a partir de los principios y elementos mínimos de racionalidad, con el perfil, las características y los estándares de protección requeridos que permitan atender de manera eficaz, oportuna y suficiente a la población objeto del programa. En tal virtud, se expidió el Decreto 1737 de 2010 “Por el cual se modifica el Programa de Protección para Víctimas y Testigos de la Ley 975 de 2005, creado mediante el Decreto 3570 de 2007”⁵².

4.2. Respuesta de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (ACCIÓN SOCIAL)

El 27 de septiembre de 2010, el director de Acción Social, remitió el informe sobre los avances obtenidos en el diseño e implementación de los programas “Prevención del Impacto de Género Desproporcionado del Desplazamiento, mediante la Prevención de la Violencia Sexual contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas” y “Promoción de la Participación de la Mujer Desplazada y de Prevención de la Violencia contra las Mujeres

Desplazadas Líderes o que adquieren visibilidad pública por sus Labores de Promoción Social, Cívica o de los Derechos Humanos”⁵³, a que aluden los autos 092 y 237 de 2008. De igual manera, presentó las acciones adelantadas como entidad coordinadora del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD), para avanzar en el cumplimiento de las aludidas providencias.

4.3. Respuesta de la Fiscalía General de la Nación

El 29 de septiembre de 2010, el director del Programa de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos de la Fiscalía General de la Nación, por un lado, se limitó a reiterar los argumentos esgrimidos en el escrito de contestación de la acción de tutela.

De otra parte, respecto de la medida provisional decretada por esta corporación, informó que libró misión de trabajo a fin de ampliar el último informe presentado el 1° del mismo mes y año, “cuyo resultado arrojó un nivel de riesgo Ordinario, aunado a que la evaluada no otorgó su asentimiento para ser protegida, razón por la que se dispuso nuevamente su No vinculación mediante acta de fecha 28 de septiembre de 2010, vez (sic) se obtenga por parte del funcionario evaluador asignado la actualización del mencionado informe evaluativo, le estaremos comunicando de manera inmediata lo dispuesto por este ente protector.”⁵⁴

Para terminar, puso de presente a la Corte que la revisión integral del Programa de Protección para Víctimas y Testigos de la Ley de Justicia y Paz, dispuesta en el ordinal 3°, Nral. 2° de la sentencia T-496 de 2008, dio como resultado la expedición del Decreto 1737 de 2010.

Posteriormente, en escrito recibido en esta corporación el 9 de mayo de 2011, el mismo funcionario informó que realizada la evaluación de amenaza y riesgo a la peticionaria, “se determinó que no cumple con los requisitos establecidos por la resolución 0-5101 de 2008 para disponer en su favor una medida de seguridad”⁵⁵, por lo que mediante acta del 9 de diciembre de 2010, este Programa dispuso su no vinculación.”⁵⁶

4.4. Respuesta de la Fiscalía 23 Especializada de la Unidad de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario

Por último, hizo un relato de las circunstancias que dieron lugar a la denuncia y de las

actuaciones procesales que se han surtido en ese despacho judicial.

4.5. Respuesta de la Alianza Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz (IMP)

En memorial del 30 de septiembre de 2010, la abogada Claudia Marcela Páez Bravo, puso en conocimiento de la Sala la situación personal, familiar y económica de la peticionaria.

En relación con la situación personal, informó a la Corte, que el 11 de agosto del mismo año, la actora se vio forzada a desplazarse nuevamente del municipio de Tarragona a la ciudad de Montserrat, en razón de dos panfletos amenazantes recibidos en la residencia de sus padres.

En un primer momento, se hospedó en casa de una sobrina en el municipio de Guernika, donde sufrió maltratos por parte del esposo de su parienta, “quien la dejaba encerrada durante el día y la recriminaba e insultaba constantemente.”⁵⁷ Agrega, que días después (el 11 de septiembre), “este hombre tiró a la calle las pertenencias de la señora Dulcinea, ante lo cual debió trasladarse a Montserrat y tomar en arriendo un apartamento ubicado en el sector de (...) en donde le permitieron alojarse con solo abonar parte del canon de arrendamiento, pues la señora Dulcinea no contaba con más dinero.”⁵⁸

Igualmente, puso de presente que las hijas de la accionante continúan viviendo en Tarragona, bajo el cuidado de sus abuelos, aunque ella continúa asumiendo su manutención.

En lo atinente a la salud de la actora, sostuvo que “fue hospitalizada por presentar principios de neumonía. La señora Dulcinea padece diversas enfermedades respiratorias crónicas pues solo le funciona uno de sus pulmones; de igual manera, padece obstrucción de una de sus arterias, lo cual le ha generado afecciones cardíacas. Este cuadro clínico se complica con el clima y la altura de Montserrat. A esto se suma que (...) no cuenta con servicios de salud. Ello se debe a que en el 2009 la víctima estuvo empleada y fue vinculada a la EPS Cruz Blanca como contribuyente. Aún cuando (...) fue desvinculada desde diciembre de 2009, la EPS continúa reportándola como afiliada, por lo cual se le fue negada la inclusión en el Registro Único de Población Desplazada. Todos sus gastos médicos (consultas, exámenes, medicamentos y hospitalizaciones) han sido cubiertos por la víctima.”⁵⁹

Respecto de la faceta económica, precisa que la peticionaria se encuentra desempleada y que dedica su tiempo a fabricar cojines a mano, “de los cuales logra vender aproximadamente seis al mes, obteniendo una ganancia total de sesenta mil pesos (\$ 60.000)”. Sin embargo, sus gastos mensuales ascienden, en promedio, a la suma de un millón trescientos mil pesos (\$1'300.000)”⁶⁰, para lo cual, ha recurrido a préstamos que le han hecho familiares y amigos.

De igual modo, indicó que las últimas amenazas sufridas han sido informadas a la Fiscalía General de la Nación, entidad que en entrevista realizada el 28 de agosto de 2010, “le manifestó una vez más que en tanto ella no diera información sobre sus victimarios, la protección le sería negada.”⁶¹

Por último, señaló que desde hace más de un año la actora recibe acompañamiento psicológico, cuya valoración da cuenta de que “los múltiples desplazamientos forzados sufridos por la señora Dulcinea y los consecuentes cambios en el estilo de vida, han provocado en ella reacciones desadaptativas reflejadas en la dificultad de conseguir y mantener un empleo que le permita garantizar su manutención y la de sus hijas, más aún teniendo en cuenta que su perfil es de lideresa y trabajadora comunitaria. Su identidad individual y cultural están trastocadas y no cuenta con sentido de pertenencia hacia ningún lugar o espacio. || Existe una clara desestructuración familiar e inestabilidad emocional a nivel individual y familiar. (...) [R]eporta el aumento de conflictos intrafamiliares ya que sus hijas se encuentran en otra ciudad y están al cuidado de la abuela lo que ha dificultado la toma de decisiones en determinadas pautas de crianza, generando inseguridad en lo que está bien o lo que está mal para ellas, y por la distancia y el tiempo prolongado las hijas han desdibujado el rol de autoridad que (...) como madre tiene. En los últimos meses, las niñas le han manifestado su deseo de ir a vivir con ella. || La desconfianza hacia quienes la rodean como familia, amigos y entidades estatales se ha incrementado y a esto se le suma la impunidad de la que es víctima.”⁶²

4.6. Respuesta de la Dirección Nacional de Fiscalías

A través de escrito del 5 de octubre de 2010, el Director Nacional de Fiscalías (E.), informó que ante esa institución cursa una investigación por los delitos de acceso carnal violento y desplazamiento forzado de los que fue víctima la demandante en el municipio de Tarragona.

En relación con las amenazas perpetradas mediante un panfleto intimidante, señaló que la Fiscalía 23 Especializada de la Unidad de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, remitió copias a la Dirección Seccional de Fiscalías de Aragón, para que adelante las investigaciones que resulten del caso. Sin embargo, un informe de inteligencia realizado por la DIJIN de la Policía Nacional, al documento amenazante, consideró “(i) que el mismo no tiene origen en las bandas criminales narcotraficantes, cuya orientación y tipología criminal está focalizada fundamentalmente a actividades de tráfico de estupefacientes y (ii) que la autodenominación de ‘Águilas Negras’, ha sido empleada en la difusión de diversos panfletos, evidenciándose varias formas en su presentación, contenido y propósito, de lo cual se han identificado más de 80 modelos diferentes de intimidación bajo esta modalidad.”⁶³

IV. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Esta Sala de la Corte Constitucional es competente para revisar las sentencias proferidas dentro de la acción de tutela de la referencia, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema jurídico

A partir de la situación fáctica expuesta, le corresponde en esta oportunidad a la Corte, determinar si la Fiscalía General de la Nación y el Ministerio del Interior, vulneraron los derechos fundamentales a la vida, integridad, libertad, seguridad personal y acceso a la justicia de la señora Dulcinea, quien en su condición de defensora de derechos humanos, víctima de violencia sexual, desplazamiento forzado y constantes amenazas e intimidaciones, no ha sido destinataria de ningún tipo de medida de protección, bajo la consideración de que el riesgo al que está expuesta es de naturaleza ordinaria.

3. Metodología y esquema de resolución

Con el fin de resolver el problema jurídico propuesto, la Sala hará referencia en las consideraciones de esta providencia, a algunos temas que tienen relación directa con los

tópicos que serán abordados más adelante al momento de resolver el asunto materia de revisión. Sin embargo, será necesario en el caso concreto, mencionar otros asuntos derivados de las pruebas decretadas y practicadas por la Corte, así como de los escritos de intervención de algunas organizaciones en condición de Amicus Curiae.

4. Las defensoras de derechos humanos en el contexto del conflicto armado colombiano, y la necesidad de que el Estado adopte medidas de protección con enfoque de género

Dentro de las aspiraciones que establece la Constitución de 1991, se pueden destacar el fortalecimiento de la unidad de la Nación, la paz (preámbulo), la prevalencia del interés general (art. 1°), la efectividad de los derechos consagrados en la Constitución, la participación de todos en las decisiones que los afectan y el aseguramiento de la convivencia pacífica (art. 2°), cometidos que además de contar con los móviles institucionales para alcanzar su realización, requieren como fuerza motriz la efectividad de los derechos humanos, los cuales tienen como ejes fundamentales la dignidad humana, la libertad y la igualdad⁶⁴.

Dicha tarea de realización de los derechos humanos, le corresponde como acaba de indicarse, a las diferentes autoridades en el ejercicio de sus funciones, y también a la sociedad en razón al modelo de soberanía popular garantizado por la Carta Fundamental. Es esta la razón, por la que uno de los deberes que recae sobre las personas y los ciudadanos, es el de defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica, a fin de propender al logro y mantenimiento de la paz (art. 95 nrales. 4° y 5°).

Dentro de este contexto, resulta de especial interés la labor desplegada por los defensores y defensoras de derechos humanos, que ciertamente contribuye a la vigencia y consolidación del Estado de derecho, además porque “[s]i el Estado cumpliera a cabalidad su deber de prevenir, investigar y castigar las violaciones a los derechos humanos, no surgiría la necesidad de que los particulares se convirtieran en defensores de aquellos derechos.”⁶⁶

Por tal razón, la Corte ha destacado el papel fundamental que juegan las organizaciones defensoras de derechos humanos, “en la construcción y mantenimiento de los estados democráticos, y particularmente en aquellos Estados en donde la violencia generalizada, el conflicto armado y la aspiración por la convivencia plural resaltan la importancia de la contribución ciudadana a la efectiva eliminación de todas las formas de vulneración de los

derechos humanos, a la realización de las libertades fundamentales de los ciudadanos y a la creación de espacios para el diálogo y la construcción del debate democrático, alrededor de respuestas que ofrezcan soluciones a las problemáticas sociales que aquejan al país.”⁶⁷

Así mismo, ha puesto de presente que se trata de una actividad que implica la asunción de importantes riesgos, más aún si se tiene en cuenta el contexto del conflicto armado que vive el país, que los hace sujetos de especial vulnerabilidad, razón por la cual se incrementa el deber de protección iusfundamental que recae sobre el Estado⁶⁸.

Por ello, esta Corte en sentencia T-590 de 1998⁶⁹, luego de poner en evidencia la sistemática violación de los derechos fundamentales de ese grupo, “dado el clima generalizado de intolerancia y violencia del que son objeto por dedicarse a la promoción de las garantías más básicas del ser humano”⁷⁰, y la falta de respuesta institucional, a pesar de la profunda sensibilidad que sobre el tema ha existido en la comunidad internacional, declaró LA EXISTENCIA DE UN ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL en la falta de protección a los defensores de derechos humanos, y dispuso “HACER UN LLAMADO A PREVENCION a todas las autoridades de la República para que cese tal situación, y, solicitar al Procurador General de la Nación y al Defensor del Pueblo que dentro de la obligación constitucional de guardar, proteger y promover los derechos humanos se le dé un especial favorecimiento a la protección de la vida de los defensores de los derechos humanos. Y HACER UN LLAMADO a todas las personas que habitan en Colombia para que cumplan con el mandato del artículo 95 de la Constitución que los obliga a defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica.” En aquella oportunidad, la Corte sostuvo:

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

(...)

Pero la verdad es que, pese a las circulares presidenciales, el ataque a los defensores de derechos humanos ha continuado (...) y hay conductas omisivas del Estado en cuanto a su

protección, máxime cuando se ha puesto en conocimiento de éste el clima de amenazas contra dichos activistas. Esta es una situación abiertamente inconstitucional, a la cual el juez constitucional no puede ser indiferente.”

De igual modo, en sentencia T-719 de 200371, la Corte precisó que la actividad de los defensores de derechos humanos, por sí misma, los expone a importantes riesgos, lo que agudiza la necesaria intervención de las autoridades competentes, a fin de que les sea garantizada una protección especial y duradera.

En el mismo sentido, en sentencia T-1191 de 200472, consideró que los especiales riesgos extraordinarios a los que están expuestos los defensores de derechos humanos, les confiere el estatus de sujetos de especial protección constitucional, lo cual “implica la prohibición de que la Administración adopte decisiones que creen un riesgo extraordinario para las personas en razón de sus circunstancias, con el consecuente amparo a los afectados.” Por lo tanto, agregó, que “el Estado está obligado a otorgar y desplegar acciones positivas para asegurar esta protección especial, más aún está obligado a evitar cualquier tipo de actividad que pueda ampliar el grado de exposición a riesgos extraordinarios de estas personas.”

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

En el plano internacional, la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, adoptada por Naciones Unidas⁷³, que si bien no es un instrumento jurídicamente vinculante en el ordenamiento jurídico colombiano, ni en el sistema de fuentes formales del derecho internacional público⁷⁴, se constituye en una pauta de interpretación importante para la labor de protección de los derechos fundamentales que recae sobre el juez constitucional. Dicho documento, en síntesis, consagra a favor de los defensores de derechos humanos, las siguientes derechos: a la protección, a la libertad de

reunión, a la libertad de asociación, a acceder a los organismos internacionales y comunicarse con ellos, a la libertad de opinión y expresión, de protesta, a desarrollar y debatir ideas nuevas sobre derechos humanos, a un recurso eficaz, de acceso a la financiación, y de defender los derechos humanos.

Justamente, en el reciente informe preparado por la Relatora Especial de Naciones Unidas, sobre la situación de los defensores de derechos humanos⁷⁵, resaltó que “[a] pesar de que ha transcurrido más de un decenio desde que la Asamblea General aprobó la Declaración, todavía no es un instrumento suficientemente conocido, tanto por los principales responsables de su aplicación -es decir, los gobiernos- como por las personas cuyos derechos protege, los defensores de derechos humanos.”

De igual manera, la Unión Africana en 1999, adoptó la “Declaración de Grand Bay”, reconociendo como un importante logro la aludida Declaración, hizo un llamado a los gobiernos africanos para que adopten las medidas adecuadas a fin de que sea implementada⁷⁶. Esto llevó a que en 2003, el Consejo Ministerial sobre Derechos Humanos de la Unión Africana adoptara la Declaración de Kigali, “la cual subraya el rol de la sociedad civil en general, y de las defensoras y defensores de derechos humanos en particular, en la promoción y protección de los derechos humanos, a la vez que hace un llamado a los Estados e instituciones regionales de África a protegerlos y fomentar su participación en los procesos de toma de decisiones para consolidar la democracia participativa y el desarrollo sostenible.” Con fundamento en las citadas declaraciones, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los pueblos, adoptó en 2004, la Resolución sobre la Protección de los Defensores de Derechos Humanos en África, creándose la Relatoría Especial sobre Defensores de Derechos Humanos.

En el ámbito europeo, el Consejo de la Unión Europea estableció las “Directrices de la Unión Europea sobre Defensores de los Derechos Humanos”⁷⁷, que acogen los principios que figuran en la citada Declaración de Naciones Unidas, reconocen que la responsabilidad fundamental de la promoción y protección de los derechos humanos corresponde a los Estados y respalda el papel que cumplen las defensoras y defensores de derechos humanos en el apoyo a los Estados en dicha materia. También, llaman la atención de que la Unión Europea debe garantizar la seguridad de los defensores de derechos humanos, cuestión que debe ser abordada desde una perspectiva de género.

El Comité de Ministros del Consejo de Europa, en 2008, adoptó la Declaración del Consejo de Ministros de Europa para mejorar la protección de los defensores de derechos humanos y promover sus actividades, la cual hizo un llamado a los organismos del Consejo de Europa para prestar atención a la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos, y solicitó al Comisionado Europeo la adopción de una serie de medidas para atender y proteger a defensores de derechos humanos. En la misma línea, la Organización para la Seguridad y Cooperación de Europa (OSCE), creó en su Oficina para Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDHR), un punto focal para defensoras y defensores de derechos humanos e instituciones nacionales de derechos humanos⁷⁸.

En el continente americano, en 2001 se creó la Unidad de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos de la CIDH y, más recientemente, en el 141° período ordinario de sesiones del mismo organismo, celebrado en marzo de 2011, el pleno decidió crear la Relatoría sobre Defensoras y Defensores de Derechos Humanos, “en consideración de las denuncias recibidas y en busca de dar mayor visibilidad a la importancia del rol de las defensoras y los defensores, así como de los operadores de justicia, en la construcción de una sociedad democrática en la que tenga plena vigencia el Estado de derecho.”⁷⁹

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

Aún más difícil es esta actividad, cuando se trata de mujeres defensoras de derechos humanos, pues no puede perderse de vista que la sola condición de mujer, las hace una población aún más vulnerable. A lo anterior, se agrega la circunstancia de que sociológicamente, como consecuencia de la sociedad patriarcal y la situación de violencia que han predominado en Colombia, han sido objeto de discriminación⁸⁰. Es por ello, que para la Corte las defensoras de derechos humanos gozan de una protección reforzada, en razón a su derecho a vivir dignamente, libres de toda forma de discriminación y de violencia⁸¹, condición que tiene sustento normativo en la cláusula de no discriminación

contenida en el preámbulo y los artículos 13, 40 inciso final, 43 y 53 de la Constitución, en la Declaración Universal de Derechos Humanos (arts. 1º, 2º y 7º), en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (preámbulo y arts. 3º y 26), en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (arts. 1º y 24), en la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (arts. 2º y 3º)⁸² y en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (arts. 3º, 4º, 5º y 7º)⁸³.

La situación de riesgo inminente a la que permanentemente están expuestas las mujeres defensoras de derechos humanos, fue puesta de presente por la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de derechos humanos, al indicar que “[l]as defensoras de derechos humanos corren más riesgos de estar sometidas a ciertas formas de violencias, prejuicios, repudio y otro tipo de violaciones que sus contrapartes masculinos. A menudo, ello se debe a que se percibe a las defensoras (...) como desafiantes de las normas tradiciones, percepciones y estereotipos socioculturales aceptados.” Agregó, que [e]n todas las regiones del mundo, los defensores, incluidos las defensoras y quienes trabajan en pro de los derechos de la mujer o las cuestiones de género, siguen siendo víctimas de intimidación, amenazas, asesinatos, desapariciones, torturas y malos tratos, detenciones arbitrarias, vigilancia, acoso administrativo y judicial y, de manera más general, de estigmatización por parte de agentes estatales y no estatales.”⁸⁴

Por su parte, en el primer informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas, la CIDH calificó a las mujeres como uno de grupos de especial indefensión⁸⁵. Al respecto, consideró que la violencia contra la mujer constituye la violación de múltiples derechos humanos, y resaltó que el derecho a estar exento de violencia en la esfera pública y en la esfera privada, consagrado en el artículo 3º de la Convención de Belém do Pará, incluye la protección de otros derechos básicos, como son, la vida, integridad personal, libertad, a no ser sometida a tortura, igual protección ante y de la ley y a un acceso efectivo a la justicia, estipulados en el artículo 4º del mismo instrumento.

Refirió, que existen dos situaciones que exigen especial atención: la situación particular que enfrentan las defensoras de los derechos humanos en general por las desventajas históricas derivadas del género femenino y la de las defensoras que promueven y protegen específicamente los derechos de la mujer.

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

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

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

Recientemente, el mismo organismo internacional, en el segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos en las Américas, publicado el 31 de diciembre de 2011, expresó⁸⁶:

“Las defensoras de derechos humanos de las mujeres continúan en varios países del hemisferio siendo expuestas a una situación especial de riesgo a vulneraciones de sus derechos en comparación con otros grupos de defensores y defensoras. Adicionalmente a la discriminación de la que son objeto por el rol histórico y las concepciones estereotipadas de género que les ha sido atribuidas a su sexo, su situación se agrava al enfrentar su trabajo en condiciones de riesgo en virtud de las causas específicas que promueven. || La mayoría de los actos de violencia contra las mujeres quedan en la impunidad, perpetuando su repetición y la aceptación social de este fenómeno.”

Ahora bien, en relación con la especial condición de fragilidad en la que se encuentran las defensoras de derechos humanos, en el contexto del conflicto armado interno, esta Corte en el auto 092 de 200887, proferido dentro del proceso de seguimiento de la sentencia T-025 de 200488, que declaró el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, realizó un minucioso estudio, en el que llegó a importantes conclusiones, que resulta del caso traer a colación, dada su pertinencia.

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

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

En el primero (prevención del desplazamiento forzado), identificó diez (10) riesgos de género⁸⁹, “es decir, diez factores de vulnerabilidad específicos a los que están expuestas las mujeres por causa de su condición femenina en el marco de la confrontación armada interna colombiana, que no son compartidos por los hombres, y que explican en su conjunto el impacto desproporcionado del desplazamiento forzoso sobre las mujeres”, de donde surgen

los riesgos derivados de su pertenencia a organizaciones sociales, comunitarias o políticas de mujeres, o de sus labores de liderazgo y promoción de los derechos humanos en las zonas afectadas por el conflicto armado, constituyéndose en causa directa de desplazamiento forzado de las mujeres, así como el riesgo superlativo de que sean víctimas de violencia sexual, “en tanto forma de retaliación, represión y silenciamiento de sus actividades por parte de los actores armados.” Sobre el particular, la Corte dijo:

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

(...)

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

En el segundo (atención a las mujeres víctimas del desplazamiento forzado y de la protección de sus derechos), la Corte Constitucional identificó dieciocho (18) facetas de género del desplazamiento forzado⁹⁰, “es decir, aspectos del desplazamiento que impactan de manera diferencial, específica y agudizada a las mujeres, por causa de su condición femenina en el marco del conflicto armado”, donde resaltó como patrones estructurales de violencia y discriminación de género, “la violencia contra las mujeres líderes o que adquieran visibilidad pública por sus labores de promoción social, cívica o de los derechos humanos.” Esta faceta fue precisada por la Corte de la siguiente manera:

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

Así las cosas, queda evidenciado que el papel de los defensores de derechos humanos, en el contexto de una sociedad democrática, es de mucha monta, en tanto se constituyen en los interlocutores autorizados entre la sociedad civil y las autoridades del Estado, a fin de darle contenido a las políticas públicas que envuelven temas de derechos humanos, lo cual contribuye al logro de la convivencia, la vida, la igualdad, la libertad y la paz, como cometidos trazados por el constituyente. De igual modo, que el nivel de exposición es aún mayor cuando ejecutan su labor dentro de un conflicto armado, como ocurre en Colombia, vulnerabilidad que se incrementa notablemente cuando se trata de mujeres defensoras de derechos humanos, dada la especial situación de vulnerabilidad e indefensión a la que están expuestas. Es por ello, que sobre el Estado recae el deber de brindar medidas de protección de manera oportuna y eficaz a los defensores de derechos humanos, a fin de garantizar a plenitud sus derechos, las cuales deben incluir un enfoque de género, esto es, teniendo en cuenta el impacto diferenciado del conflicto armado sobre las mujeres, que optan por la

defensa de los derechos humanos, como proyecto de vida.

5. Derecho fundamental a la seguridad personal

Esta corporación en múltiples pronunciamientos, ha tenido oportunidad de referirse al derecho a la seguridad personal, precisando sus contenidos a partir de lo establecido en la Constitución y en instrumentos internacionales que hacen parte de la legislación interna⁹¹. Para efectos de reiterar el entendimiento que la Corte le ha dado a esta garantía, la Sala hará alusión, principalmente, a las sentencias T-719 de 2003⁹² y T-339 de 2010⁹³, por considerar que son las que han precisado con mayor detalle el alcance constitucional del mismo.

5.1. Alcance dado por la jurisprudencia constitucional

Para la Corte, la seguridad tiene una triple connotación jurídica, en tanto se constituye en valor constitucional, derecho colectivo y derecho fundamental.

El carácter de valor constitucional, se colige del preámbulo de la Constitución, al indicar que fue voluntad del pueblo soberano asegurar la vida, la convivencia y la paz, y del artículo 2°, según el cual las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades. De esta manera, ha estimado que la seguridad se constituye en uno de los puntos cardinales del orden público, en tanto “garantía de las condiciones necesarias para el ejercicio de todos los derechos y libertades fundamentales por parte de las personas que habitan el territorio nacional”⁹⁴.

También, ha precisado que la seguridad es un derecho colectivo, “es decir, un derecho que asiste en forma general a todos los miembros de la sociedad, quienes se pueden ver afectados por circunstancias que pongan en riesgo bienes jurídicos colectivos tan importantes para el conglomerado social, como el patrimonio público, el espacio público, la seguridad y salubridad públicas, la moral administrativa, el medio ambiente o la libre competencia económica (Art. 88, C.P.)”⁹⁵

Finalmente, ha considerado la seguridad como derecho individual, en la medida en que es “aquél que faculta a las personas para recibir protección adecuada por parte de las autoridades, cuandoquiera que estén expuestas a [amenazas] que no tienen el deber jurídico

de tolerar, por rebasar éstos los niveles soportables de peligro implícitos en la vida en sociedad; en esa medida el derecho a la seguridad constituye una manifestación del principio de igualdad ante las cargas públicas, materializa las finalidades más básicas asignadas a las autoridades del Constituyente, garantiza la protección de los derechos fundamentales de los más vulnerables, discriminados y perseguidos, y manifiesta la primacía del principio de equidad.”⁹⁶

Ahora bien, el derecho a la seguridad no aparece expresamente nominado como fundamental en la Constitución, sino que ese estatus deriva de una interpretación sistemática de la Carta Fundamental (preámbulo, arts. 2°, 12, 17, 18, 28, 34, 44, 46 y 73 C.P.), y de diversos instrumentos internacionales que hacen parte del ordenamiento jurídico interno, en virtud del bloque de constitucionalidad (arts. 93 y 94 C.P), como son: (i) la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 7°, Nral. 1°), incorporada a la legislación colombiana mediante Ley 16 de 1972; y (ii) el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 9°, Nral. 1°), aprobada mediante Ley 74 de 1968. Así mismo, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. 1°) y la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, aceptada como costumbre internacional a partir de la promulgación de Teherán el 13 de marzo de 1968, aluden al derecho a la seguridad (art. 3°).

Bajo este contexto, la Corte ha precisado que el derecho a la seguridad personal, no se circunscribe exclusivamente a los casos en los que esté comprometida la libertad individual (protección de las personas privadas de la libertad), sino que comprende todas aquellas garantías que en un momento dado puedan verse afectadas y que requieran protección por parte del Estado, concretamente la vida y la integridad personal (arts. 11 y 12 C.P), como derechos básicos para la existencia misma de las personas⁹⁷. Conforme a lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha señalado que “el énfasis principal de la labor protectora de las autoridades ha sido ser la provisión efectiva de las condiciones mínimas de seguridad que posibilitan la existencia de los individuos en sociedad, sin estar expuestos a riesgos extraordinarios de recibir daños en su contra.”⁹⁸

En suma, la seguridad debe ser entendida como valor constitucional, derecho colectivo y fundamental, precisándose respecto de este último, que se constituye en una garantía que debe ser preservada por el Estado, no circunscribiéndose su ámbito de protección a las

personas privadas de la libertad, sino que también se extiende a los demás bienes jurídicos que en un momento determinado requieren la adopción de medidas de protección, a fin de garantizar la efectividad de los derechos fundamentales a la vida e integridad personal.

5.2. Escala de riesgos y amenazas para brindar protección especial por parte del Estado. Precisión conceptual efectuada en la sentencia T-339 de 2010

En un primer momento, la Corte hizo referencia a los tipos de riesgo (mínimo, ordinario, extraordinario, extremo y consumado)⁹⁹, frente a los cuales debe protegerse el derecho a la seguridad personal, precisando que dicha categorización resulta “crucial para diferenciar el campo de aplicación del derecho a la seguridad personal de las órbitas de otros dos derechos fundamentales con los cuales está íntimamente relacionado, sin confundirse con ellos: la vida y la integridad personal.”

En tal virtud, concluyó en aquél entonces, que el derecho a la seguridad personal, sólo se puede invocar cuando su titular está sometido a un riesgo extraordinario, mientras que cuando se presenta un riesgo extremo que amenace la vida o la integridad personal, la persona podrá exigir que las autoridades le brinden protección especial.

Sin embargo, de manera reciente la Corte en sentencia T-339 de 2010¹⁰⁰, consideró necesario precisar la diferencia entre riesgo y amenaza, con el fin de determinar en que ámbito se hace necesario que el Estado dispense medidas de protección especiales. En tal contexto, señaló que “el riesgo es siempre abstracto y no produce consecuencias concretas, mientras que la amenaza supone la existencia de señales o manifestaciones que hagan suponer que algo malo va a suceder. En otras palabras, la amenaza supone la existencia de ‘signos objetivos que muestran la inminencia de la agravación del daño’. Por este motivo, ‘cualquier amenaza constituye un riesgo, pero no cualquier riesgo es una amenaza’”.

En ese orden de ideas, indicó que cuando la jurisprudencia constitucional alude a los tipos de riesgo extraordinario y extremo, “se refiere con más exactitud al concepto de amenaza pues no es suficiente con que exista una contingencia de un posible daño sino que debe haber alguna manifestación, alguna señal, que haga suponer que la integridad de la persona corre peligro.” Por tal razón, estimó necesario establecer además de una escala de riesgos, una escala de amenazas. Al respecto, este tribunal dijo:

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

De igual manera, resaltó que también resulta impreciso hablar de riesgo consumado, pues una vez consumado el daño, no puede hablarse de riesgo, razón por la que dicha expresión debe ser reemplazada por daño consumado.

En consecuencia, la escala de riesgo y amenaza que debe ser aplicada a casos en los que es solicitada protección especial por parte del Estado, fue precisada por este tribunal en los siguientes términos:

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

Cuando una persona pertenece a este nivel, no está facultada para exigir del Estado medidas de protección especial, pues su derecho a la seguridad personal no está siendo afectado¹⁰¹, en la medida en la que el riesgo de daño no es una lesión pero sí, en el mejor de los casos, un riesgo de lesión.

1. Nivel de amenaza: existen hechos reales que, de por sí, implican la alteración del uso pacífico del derecho a la tranquilidad y que hacen suponer que la integridad o la libertad de la persona corren verdadero peligro. En efecto, la amenaza de daño conlleva el inicio de la alteración y la merma del goce pacífico de los derechos fundamentales¹⁰², debido al miedo

razonable que produce visualizar el inicio de la destrucción definitiva del derecho. Por eso, a partir de este nivel, el riesgo se convierte en amenaza. Dependiendo de su intensidad, este nivel se divide en dos categorías:

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

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

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

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

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

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

a. amenaza extrema: una persona se encuentra en este nivel cuando está sometida a una amenaza que cumple con todas las características señaladas anteriormente y además, el derecho que está en peligro es el de la vida o la integridad personal. De allí que, en este nivel, el individuo pueda exigir la protección directa de sus derechos a la vida y a la

integridad personal y, en consecuencia, no tendrá que invocar el derecho a la seguridad como título jurídico para exigir protección por parte de las autoridades¹⁰³.

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

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

Con base en lo anterior, cuando la persona está sometida a un nivel de riesgo, no se presenta violación alguna del derecho a la seguridad personal, pues los riesgos que se derivan de la existencia humana y de la vida en sociedad, deben ser soportados por todas las personas¹⁰⁴. Por el contrario, cuando la persona está sometida a una amenaza, se presenta la alteración del uso pacífico del derecho a la seguridad personal, en el nivel de amenaza ordinaria, y de los derechos a la vida y a la integridad personal, en virtud de la amenaza extrema¹⁰⁵.

De otra parte, la Corte Constitucional también ha precisado que la solicitud de protección del derecho a la seguridad personal, exige al peticionario probar, al menos de manera sumaria, los hechos que demuestran o permiten deducir que se encuentra expuesto a una amenaza. Es por ello, que debe acreditar la naturaleza e intensidad de la amenaza respecto de la cual se pide protección; y que se encuentra en una situación de vulnerabilidad o especial exposición a la materialización del inicio del daño consumado. Esto conlleva por parte de las autoridades competentes, a identificar el tipo de amenaza que se cierne sobre la persona y definir de manera oportuna las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar la consumación de un daño, especialmente cuando se trata de personas que por su actividad misma están expuestas a un nivel de amenaza mayor, como sería el caso de los defensores de derechos humanos, altos funcionarios, periodistas, líderes

sindicales, docentes en zona de conflicto, minorías políticas o sociales, reinsertados, personas en condiciones de indigencia, desplazados por el conflicto armado, personas privadas de la libertad, soldados que prestan servicio militar obligatorio, niños y niñas y sujetos de un especial grado de protección por su notoria situación de indefensión.

Dentro de este contexto, valga recordar que el reconocimiento y la efectividad del derecho a la seguridad personal, imponen al Estado una carga prestacional significativa dependiendo del grado y el tipo de amenaza existente en cada caso, razón por la cual el legislador juega un papel importante a la hora de precisar el contenido de este derecho mediante programas, procedimientos, medidas e instituciones dispuestas para tal fin. No obstante, la jurisprudencia constitucional ha dispuesto que en aquellos casos en los que no hay norma aplicable al caso concreto, “la autoridad administrativa competente y, en subsidio el juez, debe efectuar un ejercicio de ponderación, adicional al de determinar la intensidad de la amenaza a que está expuesta la persona, para establecer cuál es la medida de protección aplicable al caso”¹⁰⁶, pues lo contrario implicaría desconocer la aplicación directa de la Constitución (art. 4 C.P.)¹⁰⁷ y el carácter inalienable de los derechos fundamentales (art. 5 C.P.).

Con fundamento en lo anterior, se tiene que las autoridades están instituidas para garantizar la efectividad del derecho fundamental a la seguridad personal, no sólo de las personas que están expuestas a un nivel de amenaza ordinaria, sino que tienen el deber constitucional de garantizar los derechos a la vida e integridad personal, cuando se trata de una amenaza de tipo extremo. Así mismo, que no proceden medidas preventivas cuando se ha concretado y materializado un daño consumado, sino de otro orden, “en especial sancionatorias y reparatorias.”¹⁰⁸

6. Solución del caso concreto¹⁰⁹

6.1. Valoración de los hechos a partir del material probatorio

6.1.1. El estudio sistemático y racional de los hechos que dieron lugar a la presentación de la acción de tutela objeto de revisión, a partir de las pruebas que reposan en el expediente, permite arribar sin mayor dificultad a una sola e inequívoca conclusión: existen múltiples factores que evidencian la amenaza extrema que se cierne sobre Dulcinea, en tanto sujeto de especial protección constitucional, que evidentemente comprometen sus derechos

fundamentales a la vida, integridad, libertad y seguridad personal, así como los de su grupo familiar, especialmente sus menores hijas. Esta situación que rebasa los límites del principio de igualdad ante las cargas públicas, obliga al Estado a dispensar por el tiempo que la accionante requiera, las medidas de protección necesarias, a fin de evitar que se consume un daño.

6.1.2. Lo primero que advierte la Sala, es que la sola circunstancia de que la demandante ostentara la condición de defensora de derechos humanos¹¹⁰, en un contexto tan problemático como el colombiano, en el que es latente la existencia de un conflicto armado interno complejo y de múltiples facetas¹¹¹, se constituía en un principio de razón suficiente para concluir que sobre las autoridades demandadas, recaía la obligación positiva de adoptar medidas de protección, con la única finalidad de garantizar la efectividad de sus derechos fundamentales, dado que para ese momento su actividad per se la exponía a una amenaza cuando menos ordinaria. Esta situación se agudizó, con el acto sexual violento del que fue víctima, “habiendo quedado en estado de gravidez, bebe que malogró el 8 de junio [de 2007] al haber presentado un aborto espontáneo”¹¹², lo que conllevó que abandonara el municipio de Tarragona, desplazándose a la ciudad de Montserrat¹¹³, escenario en el que, sin duda alguna, estaba expuesta a una amenaza extrema. Lo único cierto, es que en cualquiera de los dos ámbitos, la peticionaria requería atención urgente e inmediata por parte del Estado, protección que debía extenderse, por consecuencia a sus menores hijas, quienes se encuentran por lo pronto bajo el cuidado de sus abuelos, según afirmó Dulcinea en escrito allegado a esta corporación¹¹⁴.

6.1.3. De otra parte, la existencia de panfletos dirigidos con nombre propio a la accionante¹¹⁵, con fines claramente intimidatorios y amenazantes, lo cual fue puesto en conocimiento de las autoridades competentes, sin obtener la debida y oportuna respuesta, también pone al descubierto la situación de amenaza extrema que recae sobre ella. El aludido pasquín, indica lo siguiente¹¹⁶:

“LLEGO LA HORA DE LA LIMPIEZA SOCIAL

YA LOS TENEMOS IDENTIFICADOS

NUEVA GENERACION AGUILAS NEGRAS

Declaramos objetivo militar a esta hijueputa de la mierda que no cree que es cierto que es mero amedrantamiento (sic) pues NO y vamos es con toda por que (sic) existimos, se cree muy machita la malparida esta cuidece (sic) perra hijueputa por que (sic) aunque se esconda debajo de las piedras vamos por voz.

ya (sic) sabemos que denunciaste y esto no se va a quedar así atengase (sic) a las consecuencias por sapa, sabes que no puedes regresar.

esta es nuestra única y ultima advertencia

Dulcinea

AGUILAS NEGRAS

NUESTRO PROPÓSITO ES ERRADICAR TODAS LAS LACRAS Y RATAS DE LA SOCIEDAD”

A lo anterior, se agregan los hechos de amenaza, amedrentamiento y hostigamiento, a los que aludió la accionante en el escrito de tutela, que se constituyeron en el detonante para solicitar ante las autoridades demandadas, la adopción de medidas de protección, ahora pedidas en este escenario constitucional¹¹⁷. El relato efectuado por Dulcinea, fue del siguiente tenor¹¹⁸:

“(...) El martes 08 de septiembre a las 10:10 p.m., cuando se dirigía caminando de su trabajo hacia su residencia, en el sector localizado [en] la ciudad de Montserrat, la señora Dulcinea fue interceptada por una motocicleta Honda de colores negro y rojo. El conductor de la moto estacionó el vehículo en la mitad de la carretera, de manera que obstaculizara el paso y caminó hacia [ella]; al percatarse de la situación, ella corrió (...) y de esa manera logró huir.

(...) El día jueves a la misma hora, mientras transitaba por el mismo lugar, la misma motocicleta la interceptó. Esta vez la señora Dulcinea no se percató de su presencia. El hombre la abordó y le preguntó que cuál era su nombre; ella le respondió que se llamaba ‘Myriam’, ante lo cual el hombre replicó que él sabía que ella no se llamaba así; la sujetó y le ordenó subir a la motocicleta. Ella logró soltarse y huir en medio de los carros que transitaban por la carretera, hasta lograr tomar un taxi hasta su residencia.”

De igual forma, el padre de la actora, según afirma en la acción de amparo constitucional,

fue intimidado en dos oportunidades por un hombre que sin identificarse, le indagó por su paradero, así como por la actividad que ha venido desempeñando, viéndose obligado a mentir.

También, son contundentes las conclusiones a las que arriban los intervinientes en condición de Amicus Curiae. Al respecto, CODHES consideró “importante llamar la atención sobre el continuo de violencia a la que ha sido sometida la señora Dulcinea, algo que las autoridades estatales no pueden desconocer. Es claro que la actora sufrió ataques contra su integridad personal y amenazas antes de su desplazamiento a Montserrat y que los mismos se dieron por su participación activa en la vida pública y organizaciones sociales. También es evidente que la señora (...) ha sufrido otros ataques y amenazas en Montserrat, los cuales están directamente relacionados con su participación en el proceso y por su calidad de activista en el municipio que abandonó.”¹¹⁹

Por su parte, DeJuSticia destacó que la accionante ha visto vulnerado su derecho a la seguridad personal al no recibir una protección efectiva por parte del Estado, lo que conllevó que “[n]o solamente debió desplazarse de nuevo, con las consecuencias que ello tiene en la vida de las víctimas, sino que debió volver al sitio en el que fue inicialmente victimizada, sin garantía alguna y sin poder trabajar para sobrevivir.”¹²⁰

De igual modo, la corporación AVRE hizo hincapié en que “[l]as situaciones de victimización a las que ha sido sometida la señora Dulcinea dan cuenta de los impactos agudizados y desproporcionados de las mujeres en situación de conflicto armado, y por tanto, requiere atención integral que responda a los elementos diferenciales de género necesarios para el completo ejercicio de sus derechos.”¹²¹ Agregó, que “[e]n el caso de la señora Dulcinea confluyen varias situaciones de riesgo (víctima, testigo y líder) y las medidas de protección deben contemplar la complejidad de estos riesgos y su confluencia, de ningún modo deberían resultar excluyentes.”¹²²

A juicio de la corporación Sisma Mujer, “desde el año 2008 la tutelante ha estado en una situación de desprotección, ante la ausencia de medidas efectivas para salvaguardar su vida e integridad, continuar ejerciendo sus labores como defensora y participar de manera activa en el proceso judicial iniciado por los hechos de violencia sexual que sufrió. En el año 2009, su condición de víctima dentro de la investigación adelantada por la Fiscalía agravó su

situación de inseguridad, pues sus agresores desplegaron acciones de intimidación y amenaza con el fin de que desistiera de su interés de obtener justicia, buscando obstruir su participación en el proceso así como, que continuara brindando información sustancial para el avance de la investigación. || Las amenazas y hostigamientos dieron resultado y efectivamente la víctima no tuvo más opción que desplazarse forzosamente, abandonar a sus hijos y desistir de su interés de continuar avanzando en la sanción de los responsables de los hechos de violencia sexual cometidos en su contra. (...) || Adicionalmente, su labor como defensora de derechos humanos se vio paralizada al tener que abandonar su zona de trabajo y al cumplir las amenazas con su efecto amedrentador y disuasivo.”¹²⁵

Dentro de este contexto, resulta oportuno precisar que aún cuando no le corresponde a la Corte efectuar juicios de valor respecto de la presunta responsabilidad penal, por tratarse de un asunto que escapa de la esfera de competencia del juez constitucional, es suficiente la certeza de que la accionante en su labor como lideresa y defensora de derechos humanos, fue víctima de violencia sexual, desplazamiento forzado, amenazas, intimidaciones, tal como quedó anotado, para concluir sobre la base del sentido común, que debe ser destinataria de suficientes medidas de protección, más allá de las simples revistas policiales que fueron dispuestas por el Ministerio del Interior¹²⁶, y la solicitud de medidas preventivas de seguridad, efectuada por la Fiscalía General de la Nación, a la Policía Nacional¹²⁷.

En consecuencia, no cabe duda para este tribunal que el peligro al que está expuesta la peticionaria, es específico e individualizable (ha sido víctima de amenazas, intimidaciones, persecuciones, violencia sexual y desplazamiento forzado); cierto (fue incluida en el anexo reservado del auto 092 de 2008, en el que la Corte Constitucional realizó un minucioso estudio de la violencia sexual contra la mujer en el contexto del conflicto armado interno, y se vio obligada a abandonar a su familia, incluidas sus menores hijas, desplazándose de manera forzada a Montserrat y Guernika; importante (se encuentran seriamente comprometidos sus derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad personal, así como los derechos de sus hijas); excepcional (no es una situación que deba afrontar la generalidad de la población de cualquier sociedad democrática); y desproporcionado (se trata de una situación insostenible que rompe el equilibrio de las cargas públicas).

6.1.4. Ahora bien, el deber de protección que recae sobre el Estado respecto de los defensores de derechos humanos, fue advertido por la Corte Interamericana de Derechos

Humanos (Corte IDH)¹²⁸, al declarar la responsabilidad internacional del Estado colombiano, con ocasión de la ejecución extrajudicial de Jesús María Valle Jaramillo, defensor de derechos humanos, que denunció activamente los crímenes perpetrados por el paramilitarismo, así como la connivencia entre éste y miembros del Ejército Nacional. En aquella ocasión, la Corte dijo:

87. [L]a Corte considera que los Estados tienen el deber de crear las condiciones necesarias para el efectivo goce y disfrute de los derechos establecidos en la Convención. El cumplimiento de dicho deber está intrínsecamente ligado a la protección y al reconocimiento de la importancia del papel que cumplen las defensoras y los defensores de derechos humanos, cuya labor es fundamental para el fortalecimiento de la democracia y el Estado de Derecho.

88. Resulta pertinente resaltar que las actividades de vigilancia, denuncia y educación que realizan las defensoras y los defensores de derechos humanos contribuyen de manera esencial a la observancia de los derechos humanos, pues actúan como garantes contra la impunidad. De esta manera se complementa el rol, no tan solo de los Estados, sino del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en su conjunto.

89. Así lo ha reconocido la Organización de los Estados Americanos, al enfatizar que los Estados miembros deben proveer ‘respaldo a la tarea que desarrollan tanto en el plano nacional como regional los defensores de derechos humanos, [...] reconocer su valiosa contribución para la promoción, protección y respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales [y condenar los] actos que directa o indirectamente impiden o dificultan [su] tarea en las Américas’. El compromiso con la protección de los defensores de derechos humanos ha sido resaltado, además, en otros instrumentos internacionales, y así lo ha reconocido el propio Estado en el presente caso (...).

90. Consecuentemente, la Corte considera que un Estado tiene la obligación de adoptar todas las medidas necesarias y razonables para garantizar el derecho a la vida, libertad personal e integridad personal de aquellos defensores y defensoras que denuncien violaciones de derechos humanos y que se encuentren en una situación de especial vulnerabilidad como lo es el conflicto armado interno colombiano, siempre y cuando el Estado tenga conocimiento de un riesgo real e inmediato en contra de éstos y toda vez que

existan posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo.

91. Para tales efectos, los Estados deben facilitar los medios necesarios para que las defensoras y los defensores que denuncian violaciones de derechos humanos realicen libremente sus actividades; protegerlos cuando son objeto de amenazas para evitar los atentados a su vida e integridad; generar las condiciones para la erradicación de violaciones por parte de agentes estatales o de particulares; abstenerse de imponer obstáculos que dificulten la realización de su labor, e investigar seria y eficazmente las violaciones cometidas en su contra, combatiendo la impunidad.” (Las negrillas y subrayas son agregadas).

6.1.5. Con todo, la amenaza extrema que pende sobre Dulcinea, exigía actuaciones humanitarias por parte de las autoridades demandadas, a fin de brindar medidas de protección especializadas, al punto que se constituía en un imperativo superar cualquier tipo de traba de naturaleza formal o legal (i.e. vacío normativo, vaguedad o ambigüedad), para dar aplicabilidad directa a la Constitución y a tratados internacionales que hacen parte de la legislación interna en virtud del bloque de constitucionalidad, que imponen al Estado colombiano el deber primario de protección iusfundamental. Por ello, al tratarse de circunstancias excepcionales que la accionante no puede conjurar por su propia cuenta, en tanto están seriamente amenazados sus derechos fundamentales, para la Corte no cabe duda que sobre el Estado recae no una obligación de medio, sino de resultado¹²⁹.

6.2. La decisión de la Fiscalía General de la Nación, claramente contraría mandatos constitucionales y del derecho internacional de los derechos humanos

6.2.1. Luego de efectuar tres evaluaciones de amenaza y riesgo¹³⁰, el ente acusador de manera unívoca, decidió no adoptar medidas de protección a favor de la accionante, bajo la consideración de que no existían razones objetivas que permitieran concluir que estaba expuesta a una amenaza de tipo extremo.

En la primera misión de trabajo, llevada a cabo el 14 de julio de 2008, el citado organismo, indicó:

3.1. Intervención Procesal de la evaluada: la señora Dulcinea tiene la calidad de víctima y denunciante de la Fiscalía de Tarragona por el delito de amenazas, la cual se encuentra en

etapa de indagación sin que se haya logrado la identificación e individualización de los supuestos agresores, teniendo en cuenta que la evaluada no suministra información suficiente, clara y precisa para obtener datos que den con el paradero de estos sujetos, por consiguiente no tiene participación procesal eficaz con la administración de justicia.

3.2. Amenazas: asegura la evaluada haber recibido amenazas en contra de su vida en Tarragona, lo que obligó a que abandonara dicho municipio y se radicada en la ciudad de Montserrat, donde no ha sido víctima de amenaza alguna, aunque no aporta mayores datos para verificar si existen testigos de los hechos, por consiguiente estas no tienen credibilidad para el evaluador, más aún cuando no identifica a sus agresores.

3.3. Riesgo: Ordinario, No es derivado de una participación procesal eficaz con la administración de justicia, este se origina de su condición de miembro de una asociación de víctimas del conflicto armado, y no ha logrado identificar a los autores de los hechos que se investigan. Además se encuentra alejada de la zona de mayor riesgo que era lo que buscaban sus posibles agresores.

3.4. Nexo causal: Inexistente.

3.5. Numeral 2° Artículo 7° Resolución 2700 de 1996

Con relación a si la evaluada ha colaborado de manera espontánea con la administración de justicia, considera el evaluador que si, toda vez que decide denunciar ante las autoridades las supuestas amenazas, a pesar de no reconocer a los delincuentes.”

A su turno, el estudio de amenaza y riesgo efectuado el 28 de septiembre de 2009, concluyó:

“5. ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE AMENAZA Y RIESGO:

5.1. INTERVENCIÓN PROCESAL

La señora Dulcinea, hasta la fecha de inspección, participa en el proceso en calidad de denunciante y víctima, sin que sus aportes sean poco claros con relación a sus victimarios.

5.2. AMENAZAS

(...) las amenazas mencionadas, provienen, de personas aún sin identificar ni individualizar por parte de la policía judicial investigadora del caso, para tratar de establecer responsables.

5.3. RIESGO

El riesgo, aparentemente proviene de hechos acaecidos en Aragón, zona de riesgo, hacia el año 2007, los cuales han venido relacionando con situaciones no muy claras, presentadas según la evaluada los días 08 y 10 de septiembre de 2009, en horas de la noche cuando se desplazaba de su lugar de trabajo hacia su residencia, siendo interceptada por un sujeto que se movilizaba en una moto, generando un riesgo que se puede considerar ordinario, máxime cuando no se habla de amenazas ni de hechos concretos.

5.4. NEXO CAUSAL

5.5. Numeral 2° Artículo 16 Resolución 0-5101 de 2008

Colaboró con la administración de justicia, poniendo en conocimiento lo sucedido, pero la evaluada, no ha sido clara en cuanto a la descripción de sus victimarios, tanto en los hechos de Aragón, como en los narrados por ella, sucedidos en septiembre del corriente año en la ciudad de Montserrat, sin que éstos últimos tengan una amenaza o móviles precisos para relacionarlos con los primeros.

(...) 5.9. Numeral 6° Artículo 16 Resolución 0-5101 de 2008

Para el presente caso se determina un nivel de riesgo ordinario, máxime cuando a voluntad propia, abandonó la que se podría considerar zona de riesgo, además por no estar dados los requisitos para adoptar medidas de seguridad.

Finalmente, el 10 de agosto de 2010, la evaluación arrojó el siguiente resultado:

“5. ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE AMENAZA Y RIESGO:

5.1. INTERVENCIÓN PROCESAL

La calidad de la señora Dulcinea es de víctima y denunciante, hasta la fecha de la inspección sus aportes no son claros con relación a sus victimarios y tampoco se han tomado medidas

procesales de fondo por el contrario la investigación está en indagación, sin indiciado conocido. || De acuerdo con lo anterior la participación procesal de la evaluada es ineficaz.

5.2. AMENAZAS

Realidad de la amenaza

La señora Dulcinea, relaciona como amenazas dos panfletos que le dejaron por debajo de la puerta de la casa de sus padres cuando fue a visitarlos, situación que no hay como verificar pues solo se cuenta con la versión de la evaluada y a los mismos es difícil hacerle el respectivo análisis debido a que son fotocopias, razón por la cual no se puede afirmar con certeza si son o no reales, por la poca información aportada por la víctima.

Individualidad de la amenaza:

De acuerdo con la lectura del panfleto se dirigen a la evaluada y nadie más.

Inminencia del Peligro:

Escenario en que se presentan las amenazas

Los panfletos fueron dejados en la casa de sus padres en el municipio de Tarragona y la evaluada actualmente está viviendo en Guernika, alejada de la zona inicial de los escritos.

5.3. RIESGO

La calidad de víctima y denunciante de la señora Dulcinea, en el momento le genera un riesgo ordinario de sufrir agresión, ya que los episodios relacionados como los panfletos sucedieron en el Departamento de Aragón y ella actualmente está viviendo en Guernika, alejada de la zona inicial, estos no se han comprobado su veracidad y realidad, por el contrario la SIPOL el año pasado realizó estudio de riesgo ante una situación que ella relacionó como de amenaza o peligro y el mismo arrojó ordinario, y en esta ocasión no se encuentran elementos que infieran o que conduzcan a calificar el riesgo de una manera diferente y además se aclara que si llegare a tener un riesgo diferente al ordinario este no es producto de una colaboración eficaz con la administración de justicia sino por el contrario por otros motivos totalmente diferentes ya que la investigación está en indagación, sin indiciado

conocido lo que resulta ilógico inclusive con el panfleto que ella presenta que los que amenazan digan que ya saben que denunció, si en la demanda no relaciona a ningún individuo en especial.

5.4. NEXO CAUSAL

No se configura, puesto que en este caso no se presentan los dos elementos del nexo de causalidad, la intervención procesal eficaz del candidato a protección y el riesgo originado en esa participación.

5.5. Numeral 2° Artículo 16 Resolución 0-5101 de 2008

Colaboró con la administración de justicia poniendo en conocimiento lo sucedido, pero la evaluada no ha sido clara en cuanto a la descripción de sus victimarios, tanto en los hechos de Aragón, como en los episodios posteriores donde manifiestan la amenaza o ponen en riesgo su vida.

(...) 5.9. Numeral 6° Artículo 16 Resolución 0-5101 de 2008

Para el presente caso se determina un nivel de riesgo ordinario, máxime cuando a voluntad propia, abandonó la que podría considerar zona de riesgo, además por no estar dados los requisitos para adoptar medidas de seguridad.”

6.2.2. En este contexto, la Corte no acoge los argumentos de la Fiscalía General de la Nación, para negar las medidas de protección a favor de Dulcinea, por varias razones. En primer lugar, porque resulta un despropósito exigir a una mujer víctima de violencia sexual y desplazamiento forzado, la descripción precisa de sus victimarios¹³¹, así como de su paradero, para calificar su colaboración con la administración de justicia como eficaz, pues se trata de una forma de revictimización que conlleva un trato discriminatorio proscrito no solo por la Constitución (arts. 13 y 43 C.P), sino por el derecho internacional de los derechos humanos, específicamente el Pacto de Derechos Civiles y Políticos (art. 26), la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (preámbulo y art. 2°), y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer Convención Belém do Pará (art. 6°). Así mismo, la Corte advierte que el ente acusador ha desconocido manifiestamente, que su función constitucional está encaminada a

investigar y esclarecer los delitos y acusar a los presuntos infractores ante los jueces y tribunales competentes (art. 250 C.P), así como a garantizar, en el marco del Programa de Protección a Víctimas, Testigos e Intervinientes en el Proceso Penal, la efectividad de los derechos fundamentales a la seguridad, vida e integridad personal¹³².

Adicionalmente, porque en el contexto del conflicto armado interno que vive el país, tal como lo indicó la corporación AVRE, las mujeres víctimas de violencia sexual sufren afectaciones significativas, tanto por la vivencia de hechos violentos, como por las experiencias de revictimización y victimización secundaria derivadas de su participación en procesos judiciales, al punto que se trata de afectaciones que deben ser consideradas durante todo el trámite judicial, y es deber ético de quienes integran el sistema de justicia, minimizar su sufrimiento al momento de cumplir con las diligencias judiciales

Del mismo modo, porque el hecho de denunciar este tipo de ilícitos, no tiene en la mujer un efecto reparador, debido a que “debe enfrentarse a revictimizaciones producidas en los exámenes médico-legales que deben ser practicados, la incredulidad o culpabilización de los funcionarios que reciben la denuncia, el tener que repetir constantemente su relato en condiciones poco dignas (personal sin técnicas básicas de escucha responsable, lugares inadecuados, incómodos, ruidosos y concurridos).”¹³³

Peor aún es la situación cuando adicionalmente se trata de mujeres que se han visto abocadas a desplazarse forzosamente, pues las dificultades de acceso a la justicia son más críticas, debido a la sumatoria de los impactos diferenciados, como ocurrió en el caso de la accionante, que en desarrollo de su función como defensora de derechos humanos, ha sido víctima de desarraigo, pérdida de sus redes sociales y estigmatización.

Por lo tanto, se requiere de manera general, pero específicamente cuando se trata de mujeres víctimas de violencia sexual y en condición de desplazamiento, que el Estado despliegue los mayores esfuerzos institucionales y humanos posibles, a fin de superar la invisibilización de este tipo de conductas, y se puedan imponer los castigos del caso a los responsables.

Sobre este particular, la CIDH con ocasión de la visita in loco efectuada a Colombia en 2005¹³⁴, fue enfática en advertir la existencia de importantes obstáculos para que las mujeres víctimas de actos de violencia y discriminación a causa del conflicto armado,

accedan de manera efectiva a la justicia. Al respecto, expresó:

“La CIDH observó en general la falta de una visión y política integral, sostenida por suficientes recursos humanos y financieros por parte del Estado colombiano para investigar, sancionar y reparar en materia de justicia, los actos de violencia y discriminación que sufren las mujeres a causa del conflicto interno en todas las zonas del país. Entre las dificultades más palpables identificadas por autoridades estatales y no-estatales se encuentran deficiencias en la investigación, juzgamiento y sanción de actos de violencia y discriminación, vacíos en los sistemas para recopilar estadísticas, y la falta de recursos humanos y financieros para atender los problemas persistentes. Asimismo, la CIDH enfatiza la necesidad de establecer programas sostenibles de capacitación para operadores de la justicia y entablar iniciativas para sensibilizar a la población y promover el aumento de denuncias. Por último, la CIDH observa que la administración de la justicia se encuentra mayormente ausente de las zonas ocupadas por los actores del conflicto armado, y que el empleo de principios y prácticas en los procedimientos penales aplicables en caso de la violencia contra las mujeres, pueden dificultar el acceso de las mujeres a la protección y garantías judiciales efectivas.”

De otra parte, la Corte encuentra que justamente esa falta de garantías para la actora, es lo que no ha propiciado la confianza suficiente para que revele la identidad de los testigos con el fin de que intervengan en el proceso penal, pues de igual manera sus derechos fundamentales pueden verse seriamente comprometidos, más aún cuando las respectivas autoridades asumen una inexplicable actitud de indiferencia¹³⁵.

En tercer lugar, resulta cuestionable el argumento expuesto por la Fiscalía, en el sentido de que al encontrarse la accionante alejada de la zona en la que tuvieron lugar los hechos objeto de la investigación, su riesgo es apenas de naturaleza ordinaria, pues dejó de lado que fue con ocasión de los vejámenes a los que se vio expuesta, justamente como estrategia de supervivencia, que se vio obligada a desplazarse de Tarragona, separándose abruptamente de su núcleo familiar, en especial de sus menores hijas, lo cual, de igual manera, compromete derechos de estirpe fundamental como la integridad, a tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y el amor, consagrados en el artículo 44 de la Constitución y en la Convención sobre los Derechos del Niño¹³⁶. La situación actual de la demandante, fue narrada así por la apoderada en escrito allegado a la Corte, con ocasión de las pruebas

solicitadas¹³⁷:

“Según la psicóloga (...), quien le brinda acompañamiento desde hace un año, los múltiples desplazamientos forzados sufridos por la señora Dulcinea y los consecuentes cambios en el estilo de vida, han provocado en ella reacciones desadaptativas reflejadas en la dificultad para conseguir y mantener un empleo que le permita garantizar su manutención y la de sus hijas, más aún teniendo en cuenta que su perfil es el de lideresa y trabajadora comunitaria. Su identidad individual y cultural están trastornadas y no cuenta con sentido de pertenencia hacia ningún lugar o espacio.

Existe una clara desestructuración familiar e inestabilidad emocional a nivel individual y familiar. Dulcinea reporta el aumento de conflictos intrafamiliares ya que sus hijas se encuentran en otra ciudad y están al cuidado de la abuela lo que ha dificultado la toma de decisiones en determinadas pautas de crianza, generando inseguridad en lo que está bien o lo que está mal para ellas, y por la distancia y el tiempo prolongado las hijas han desdibujado el rol de autoridad que Dulcinea como madre tiene. En los últimos meses, las niñas le han manifestado su deseo de ir a vivir con ella.”

Estas razones, denotan, al rompe, la motivación incipiente en la que se apoyó la decisión adoptada por la Fiscalía para negar las medidas de protección solicitadas, pues realmente el argumento recurrente y desvirtuado al que acudió, fue la supuesta falta de colaboración eficaz con la administración de justicia, lo cual evidencia que frente a circunstancias de hecho como las de la accionante, aún no existe la sensibilidad suficiente en cuestiones de género por parte de los funcionarios del Estado, para efectuar un estudio a partir de variables objetivas, que permita garantizar la efectividad de los derechos a la verdad, justicia y reparación integral para las víctimas de graves violaciones de derechos humanos, y con ello combatir la impunidad¹³⁸ para evitar la repetición de las violaciones de derechos humanos¹³⁹.

6.2.3. Ahora bien, la Corte IDH ha sido persistente en indicar que una vez las autoridades del Estado tienen conocimiento de la noticia criminis, deben iniciar sin dilación, una investigación seria, imparcial y efectiva, orientada a la determinación de la verdad y a la persecución, captura, enjuiciamiento y eventual castigo de los actores de los hechos. Del mismo modo, ha recalcado que la ausencia de una investigación completa y efectiva sobre los hechos,

“constituye una fuente de sufrimiento y angustia adicional para las víctimas y sus familiares, quienes tienen derecho a conocer la verdad de lo ocurrido. Dicho derecho a la verdad exige la determinación procesal de la más completa verdad histórica posible, lo cual incluye la determinación judicial de los patrones de actuación conjunta y de todas las personas que de diversas formas participaron en dichas violaciones y sus correspondientes responsabilidades.”¹⁴⁰ Así mismo, los familiares de las víctimas también tienen derecho, y los Estados, la obligación “de que se reparen los daños y perjuicios que dichos familiares han sufrido.”¹⁴¹

Por ello, urge que la Fiscalía General de la Nación le de el impulso procesal debido a la investigación de Dulcinea¹⁴², a fin de esclarecer la responsabilidad penal de quienes perpetraron las conductas que hoy la tienen sumida en una violación generalizada de sus derechos fundamentales¹⁴³.

6.2.4. Para terminar, la Corte no puede pasar por alto que la Resolución N° 0-5101 de 2008, “Por medio de la cual se reglamenta el Programa de Protección y Asistencia a Testigos, Víctimas, intervinientes en el proceso penal de la Fiscalía General de la Nación”, adolece de la falta de un enfoque diferencial de género, en tanto deja de lado que el conflicto armado interno, genera un impacto diferenciado y desproporcionado sobre las mujeres, más aún cuando se dedican a labores de defensa de los derechos humanos. Ello hace necesario, que los criterios de valoración de las solicitudes de medidas de protección de mujeres víctimas de la violencia, gocen de una perspectiva de género, a fin de responder adecuadamente a sus necesidades, mediante la adopción de medidas que en realidad sean eficaces, oportunas y adecuadas a la situación fáctica particular.

A la misma conclusión arribó CODHES, al indicar que la situación de desprotección a la que se vio abocada la accionante, se extiende a todas las mujeres que acuden a la Fiscalía General de la Nación en procura de que sean adoptadas medidas de protección, y se encuentran con que el programa de protección no está adecuado “de acuerdo con los riesgos de género, tal como lo ordenó la Corte Constitucional”, en el auto 092 de 2008¹⁴⁴.

En la misma línea, DeJuSticia sostuvo que “[l]a persistencia de una situación generalizada de inseguridad para las víctimas y testigos de violaciones graves de los derechos humanos, (...) resulta especialmente problemática porque el Estado no ha logrado desarrollar una política

pública que garantice la protección oportuna, adecuada y diferenciada.”¹⁴⁵ Agregó, que los programas de protección carecen de “un ámbito de cobertura necesario y obligatorio porque no contienen componentes específicos que enfrenten el impacto diferenciado y desproporcionado del conflicto en las mujeres.”¹⁴⁶

A su turno, el ICTJ expresó que en la obligación que recae sobre el Estado de preservar el derecho a la vida de las personas “[l]os programas de protección deben (...) incorporar un enfoque diferencial de género, es decir, ser sensibles al significativo impacto diferencial que soportan las mujeres frente a la violencia (...)”¹⁴⁸, lo cual, “exige una adecuación concreta tanto del estudio y evaluación del riesgo al que están enfrentados, como de las medidas protectivas a implementar, los cuales han de responder a las necesidades particulares de la solicitante y a las condiciones de vida que aumentan su nivel de riesgo o exigen medidas de protección apropiadas para sus especificidades.”¹⁴⁹ (Las negrillas son agregadas).

Por último, la corporación Sisma Mujer, sostuvo que los “riesgos y facetas específicas en el contexto del conflicto armado, así como su impacto desproporcionado en la vida de las mujeres, hace necesario que el Estado adopte medidas específicas y en tal sentido que los programas de protección incluyan una perspectiva de género, esto es, un análisis que permita determinar y entender el impacto diferenciado que pueda tener una medida estatal particular entre mujeres y hombres, aunque en abstracto sea neutral, con el fin de evitar que su aplicación genere o reproduzca discriminaciones nuevas o tradicionales contra las mujeres y de manera específica incluya medidas para enfrentar situaciones fácticas de discriminación y superarlas a través de medidas focalizadas y favorables para las mujeres. (...)”¹⁵⁰ Así mismo, resaltó que “a pesar de que las mujeres constituyen un alto porcentaje del universo de víctimas en Colombia, de los riesgos generales y específicos que afrontan con ocasión de la denuncia y las acciones de exigibilidad de derechos y de la existencia de un impacto desproporcionado del conflicto armado en sus vidas, no existen medidas de protección que atiendan a tales especificidades ni garantías para ejercer y reclamar sus derechos, ni mucho menos programas que brinden desde sus necesidades específicas mejores condiciones de seguridad y protección.”¹⁵¹ (Las subrayas y negrillas son agregadas).

6.2.5. Así las cosas, la Corte exhortará a la Fiscalía General de la Nación, para que, revise de manera íntegra el Programa de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos e Intervinientes en el Proceso Penal (Resolución N° 0-5101 de 2008), a fin de adecuarlo a los principios y

elementos mínimos de racionalidad que ha precisado la jurisprudencia constitucional¹⁵², así como a los criterios y elementos para la revisión e implementación de los programas de protección integral, contenidos en la Ley 1448 de 2011 (art. 32)¹⁵³.

6.3. La Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, omitió brindar oportuna atención y protección a la accionante

6.3.1. Tanto el escrito de contestación de la acción de tutela, como el que allegó en su momento el Ministerio del Interior en el trámite de revisión, son reveladores de la poca acucia que se le imprimió a la solicitud de medidas de protección efectuada por Dulcinea, en septiembre de 2009, aunque no puede negarse que en un primer momento, en el año 2007, apelando a la presunción constitucional de riesgo contenida en el auto 200 de 2007, dictado por este tribunal, fue beneficiada transitoriamente por medidas blandas de protección, en los términos del Decreto 2816 de 2006, en condición de activista de derechos humanos.

Sin embargo, posteriormente, con ocasión de la evaluación de riesgo adelantada por la Policía Nacional, la cual valga precisar, no fue allegada al expediente de tutela, en la que se determinó que el riesgo al que estaba expuesta la peticionaria era de naturaleza ordinaria, sirvió de fundamento para que el Ministerio no adoptara ningún tipo de medida de protección adicional.

Sobre esta particular situación, surgen varias reflexiones. La primera, que más allá de la conclusión a la que arribó la Policía Nacional, confluían suficientes elementos de juicio en la valoración de la situación de la accionante, como ha quedado claramente demostrado, que ciertamente obligaban a la aludida cartera ministerial a darle continuidad a las medidas de protección con fundamento en la presunción de riesgo, pues se trataba de una amenaza clara, seria, específica, concreta, actual, relevante, discernible y desproporcionada, derivada de su condición de defensora de derechos humanos, víctima de violencia sexual y de desplazamiento forzado, que no daba lugar a tomar postura en contrario.

Así lo consideró la Corte en los autos 009 de 2009, 107 de 2008 y 200 de 2007, en el marco del seguimiento a la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004¹⁵⁴, en materia de desplazamiento forzado en el país, en los que luego de corroborar que sobre los peticionarios pendía una amenaza extrema, dispuso activar la presunción constitucional de riesgo, ordenando en consecuencia al Ministerio del

Interior, adoptar en su favor, una medida de protección que sea “(i) adecuada fácticamente a las circunstancias en las que se encuentra quien las solicita, las cuales han de ser objeto de un cuidadoso estudio que, sin embargo, no puede retardar en su realización la adopción de una medida efectivamente orientada a conjurar el riesgo; (ii) eficaz para proteger su vida, seguridad e integridad personal y la de su familia –eficacia que incluye tanto la oportunidad de la medida, como su idoneidad para alcanzar el objetivo de protección-, y (iii) adecuada temporalmente, es decir, que se mantenga en aplicación mientras subsista el riesgo extraordinario que se pretende conjurar – lo cual no obsta para que las autoridades competentes, con base en estudios de seguridad serios y detallados, concluyan que una determinada medida de protección ha dejado de ser necesaria en atención a la realidad del riesgo que pesa sobre su beneficiario. Al momento en que se asigne una medida de protección en respuesta a la activación de la presunción de riesgo recién descrita, la autoridad competente debe justificar expresamente ante el beneficiario porqué su medida cumple con los requisitos de adecuación fáctica, eficacia y adecuación temporal.”

La segunda cuestión, tiene que ver con la precaria capacidad de respuesta institucional, teniendo en cuenta que la decisión de no incorporarla al programa de protección, además de que carece por completo de motivación, violándose por consecuencia el debido proceso¹⁵⁵, fue adoptada casi seis (6) meses después¹⁵⁶ de haber sido presentada la solicitud¹⁵⁷, pasando por alto el término de quince (15) días previsto en el Decreto 2816 de 2006 (art. 14), con el que contaba la Policía Nacional para realizar el estudio técnico del nivel de riesgo o grado de amenaza¹⁵⁸. Esta falencia, y otras más, fueron identificadas por la Corte en el auto 200 de 2007¹⁵⁹, razón por la cual en aquél entonces, ordenó al director del programa de protección del Ministerio del Interior, que “gestione el diseño de un Programa específico para la superación de las falencias de diseño e implementación identificadas”, dando como resultado la expedición del Decreto 1740 de 2010, recientemente derogado por el Decreto 4912 de 2011.

Como tercera cuestión, llama la atención de la Corte que la decisión de no incorporación al programa de protección, no sea susceptible de controversia en sede administrativa, lo cual está también en abierta contravía del debido proceso, pues se trata de una determinación, como cualquiera otra adoptada en un Estado de derecho, que no puede sustraerse de la función de control. Este déficit constitucional, aún subsiste en el citado Decreto 4912 de 2011¹⁶⁰, además que omite indicar un término perentorio para que la Unidad Nacional de

Protección del Ministerio del Interior, adopte la decisión de fondo respecto de las medidas de protección que solicite quien se considere afectado, plazo que en cualquier caso debe ser célere, lo cual se constituye en un vacío que claramente desfavorece los intereses de las víctimas. Las anotadas razones, se tornan suficientes para que este tribunal exhorte a la citada cartera ministerial, a fin de que revise íntegramente el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades contenido en el mencionado Decreto 4912 de 2011, y efectúe los ajustes que sean del caso, teniendo como principios basales los elementos mínimos de racionalidad indicados en precedencia, de tal manera que la protección brindada a las víctimas sea efectiva e integral, tal como ha sido dispuesto por la jurisprudencia constitucional y los estándares del derecho internacional.

6.3.2. En ese orden de ideas, para este tribunal fue desafortunada la actuación dispensada por el Ministerio demandado, en el curso de la solicitud efectuada por la demandante, en tanto omitió darle aplicabilidad a la presunción constitucional de riesgo en su condición de defensora de derechos humanos, la cual solamente podía desvirtuarse mediante la realización de estudios detallados y cuidadosos, los cuales se echan de menos en esta oportunidad.

6.4. La posibilidad que tiene la accionante de acceder a los dos programas de protección, exige una labor de coordinación interinstitucional por parte de las autoridades demandadas

6.4.1. Uno de los principios que orienta el poder público en Colombia, es el de colaboración armónica, en virtud del cual las autoridades pueden desplegar labores de coordinación, con el único fin de materializar los cometidos estatales, entre ellos, la efectividad de los derechos constitucionales fundamentales, lineamiento establecido de manera clara en el reciente Decreto 4912 de 2011 (art. 28)¹⁶¹. Esta particularidad concreta, se vislumbra en el asunto objeto de revisión, en tanto la peticionaria satisface de manera cabal las condiciones para acceder a cualquiera de los programas de protección en cabeza de la Fiscalía General de la Nación y el Ministerio del Interior, como quedó atrás precisado.

6.4.2. Es por ello, que la Corte además de tutelar los derechos fundamentales de la accionante, dispondrá que las autoridades demandadas conjuntamente, valoren de manera objetiva y razonada su situación, incluyendo las variables que sean necesarias, como por

ejemplo, (i) su condición de defensora de derechos humanos, víctima de violencia sexual y desplazamiento forzado; (ii) que actualmente está en curso un proceso penal (indiciado en averiguación), a fin de que determinen cuál de los dos programas se ajusta más a sus necesidades y garantiza de manera efectiva sus derechos fundamentales a la vida, integridad y seguridad personal. Dentro de esta valoración, deberán incluirse sus menores hijas, quienes en virtud del interés superior del niño, gozan de especial protección constitucional, sin que ello excluya algún tipo de protección respecto de su núcleo familiar (padres, hermanos, entre otros). Para tal efecto, la Sala concederá el término de veinte (20) días, siguientes a la notificación de la sentencia, para que entre ambas instituciones se evalúe la situación de la actora con el rigor debido, partiendo de una premisa incontrovertible: Dulcinea está expuesta a una amenaza extrema que hace necesaria la implementación de medidas especializadas.

6.4.3. En el entretanto, y para que la protección de los derechos fundamentales no caiga en el vacío, la Sala ordenará al Ministerio del Interior, por intermedio de la Unidad Nacional de Protección¹⁶², que tan pronto como sea notificada la presente sentencia, disponga y materialice las medidas de protección que requiera la actora en su condición de defensora de derechos humanos, tal como lo dispone el Decreto 4912 de 2011 (art. 6°), las cuales deberán ser dispensadas de manera inmediata e ininterrumpida, mientras se define el esquema de seguridad que requiere de acuerdo a sus necesidades, y la entidad que debe brindarlo en lo sucesivo. Para tal efecto, la Corte remitirá copia de la presente providencia a la Procuraduría General de la Nación, con el objeto de que ejerza la debida vigilancia al cumplimiento de esta sentencia, y acompañe en lo que esté a su alcance a la accionante, para lograr la efectividad de sus derechos humanos (art. 277 de la Constitución).

6.5. Consideraciones finales

Resta por hacer algunas precisiones como epílogo de esta providencia. La primera tiene que ver con la solicitud de declaratoria de un estado de cosas inconstitucional, en la falta de protección a víctimas y testigos de violaciones de derechos humanos; y la segunda hace relación con las pruebas decretadas y practicadas por la Sala de Revisión en lo atinente, concretamente, a (i) la revisión integral del Programa para Víctimas y Testigos de la Ley de Justicia y Paz, y (ii) a algunos programas de género que dispuso implementar la Corte en el auto 092 de 2008.

6.5.1. Improcedencia de la solicitud de declaratoria de un estado de cosas inconstitucional (ECI)

6.5.1.1. DeJuSticia, en su intervención Amicus Curiae, considera que respecto de las víctimas y testigos de violaciones de derechos humanos, se configura un estado de cosas inconstitucional. A su juicio, estas falencias en las políticas y programas de protección del Estado fueron puestas en evidencia en la sentencia T-496 de 2008, así como en algunos informes elaborados por la CIDH y la Asamblea General de Naciones Unidas. Enuncia como razones para la declaratoria del ECI, la vulneración masiva y generalizada de varios derechos fundamentales que afecta a un número significativo de personas; la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos; la adopción de prácticas inconstitucionales; la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos; la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante; y, la probable congestión judicial, en caso de que todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela.

6.5.1.2. No obstante, la Corte difiere de la postura de la citada organización, claro está, sin desconocer que el panorama de las víctimas en Colombia no es en absoluto fácil, más aún, cuando la situación del conflicto armado provoca en ellas miedo, en tanto están expuestas a la arbitrariedad y la persecución política, sin que en algunos casos reciban la atención debida por parte del Estado. Pero también resalta, que se ha iniciado un importante proceso de superación de la invisibilización de las víctimas, tanto a nivel jurisprudencial como desde el punto de vista político, tal como lo impone además la práctica internacional, lo cual ha propiciado cambios importantes en las políticas públicas a fin de proteger los derechos de las víctimas y testigos, con inclusión de un enfoque diferencial. Así por ejemplo, esta corporación con ocasión del auto 200 de 2007163 y la sentencia T-496 de 2008164, provocó importantes ajustes a los programas de protección que se encuentran en cabeza del Ministerio del Interior, respecto de los cuales lo deseable es que se lleve a cabo el fortalecimiento de la capacidad institucional, así como la sensibilización de los funcionarios que tienen a su cargo la dirección, para que, de esta manera aumente la cobertura de protección de las víctimas y testigos.

De igual manera, esta decisión exhortará a la Fiscalía General de la Nación y a la citada cartera ministerial, para que, revisen los programas de protección contenidos en la Resolución N° 0-5101 de 2008 y el Decreto 4912 de 2011, respectivamente, a fin de adecuarlos a los principios y elementos mínimos de racionalidad que ha precisado la jurisprudencia constitucional, así como a los criterios y elementos para la revisión e implementación de los programas de protección integral, contenidos en la Ley 1448 de 2011 (art. 32).

También, de manera reciente el Congreso de la República aprobó la citada Ley 1448 de 2011¹⁶⁵, mediante la cual se dispuso la creación de diversas instituciones con el objeto de implementar medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas de violaciones graves de derechos humanos¹⁶⁶, dentro de un marco de justicia transicional, que posibiliten hacer efectivo el goce de sus derechos a verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales (art. 1°). Sobre el particular, la Corte en sentencia C-052 de 2012¹⁶⁷, destacó que se trata de un “ambicioso esfuerzo normativo del Estado colombiano enmarcado desde su origen dentro de un contexto de justicia transicional”, entendida esta última, como “una institución jurídica a través de la cual se pretende integrar diversos esfuerzos, que aplican las sociedades para enfrentar las consecuencias de violaciones masivas y abusos generalizados o sistemáticos en materia de derechos humanos, sufridos en un conflicto, hacia una etapa constructiva de paz, respeto, reconciliación y consolidación de la democracia, situaciones de excepción frente a lo que resultaría de la aplicación de las instituciones penales corrientes.”¹⁶⁸

6.5.1.3. En ese orden de ideas, la Corte con independencia de que la situación de las víctimas y testigos continua siendo difícil, debe resaltar el firme propósito de superar la situación de desprotección a la que están sumidas las víctimas en el conflicto armado interno, suma de esfuerzos que requiere igualmente la participación de la sociedad civil, en tanto actor protagónico, con acciones de defensa y difusión de los derechos humanos, para alcanzar la tan anhelada paz.

6.5.2. Cumplimiento de la sentencia T-496 de 2008 y constatación de la implementación de algunos programas de género, dispuesta en el auto 092 de 2008

6.5.2.1. Esta Sala de Revisión, en auto del 21 de septiembre de 2010, dispuso oficiar al Ministerio del Interior y a la Fiscalía General de la Nación, para que, informaran si de conformidad con lo ordenado en la sentencia T-496 de 2008, habían llevado a cabo la revisión del Programa de Protección para Víctimas y Testigos de la Ley de Justicia y Paz, con el objeto de adecuarlo a los principios y elementos mínimos de racionalidad, precisados en la misma decisión, incorporando un enfoque de género, es decir, teniendo en cuenta el impacto diferenciado y agudizado del conflicto armado sobre las mujeres víctimas de la violencia.

Las citadas autoridades, indicaron a la Corte que como resultado de diferentes sesiones de trabajo lideradas por el Subcomité de Protección de Víctimas y Testigos de la Ley 975 de 2005, se expidió el Decreto 1737 de 2010, el cual fue derogado expresamente mediante Decreto 4912 de 2011, razón por la cual por sustracción de materia, carece de sentido dictar alguna orden encaminada a constatar el cumplimiento de la aludida decisión.

Al respecto, el citado organismo remitió el informe sobre los avances obtenidos en el diseño e implementación de los programas, así como las acciones adelantadas como entidad coordinadora del SNAIPD, para avanzar en el cumplimiento de las órdenes dadas por la Corte Constitucional¹⁷⁰.

6.5.2.2.1. Sobre este particular, la Sala atendiendo que se trata de situaciones que han surgido como consecuencia del seguimiento efectuado a la sentencia T-025 de 2004, a fin de superar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, dispondrá el envío de la documentación allegada por Acción Social, recientemente transformado en Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (Decreto 4155 de 2011, art. 1°), a la citada Sala Especial de Seguimiento de esta corporación, para lo de su competencia.

V. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- LEVANTAR la suspensión de los términos decretada en el presente proceso.

SEGUNDO.- REVOCAR la sentencia dictada por el despacho judicial de segunda instancia y,

en su lugar, TUTELAR los derechos fundamentales a la seguridad personal, vida, libertad, integridad y debido proceso, dentro de la acción de tutela promovida por la señora Dulcinea, contra el Ministerio del Interior y la Fiscalía General de la Nación.

TERCERO.- ORDENAR al Ministerio del Interior y a la Fiscalía General de la Nación, que conjuntamente, valoren de manera objetiva y razonada la situación de la accionante, incluyendo las variables que sean necesarias, como por ejemplo, (i) su condición de defensora de derechos humanos, víctima de violencia sexual y desplazamiento forzado; (ii) que actualmente está en curso un proceso penal (indiciado en averiguación), a fin de que determinen cuál de los dos programas se ajusta más a sus necesidades y garantiza de manera efectiva sus derechos fundamentales a la vida, integridad y seguridad personal. Dentro de esta valoración, deberán incluirse sus menores hijas, quienes en virtud del interés superior del niño, gozan de especial protección constitucional, sin que ello excluya algún tipo de protección respecto de su núcleo familiar (padres, hermanos, entre otros). Para tal efecto, la Sala concederá el término de veinte (20) días, siguientes a la notificación de la sentencia, para que entre ambas instituciones se evalúe la situación de la actora con el rigor debido, partiendo de una premisa incontrovertible: Dulcinea está expuesta a una amenaza extrema que hace necesaria la implementación de medidas especializadas.

CUARTO.- ORDENAR al Ministerio del Interior, por intermedio de la Unidad Nacional de Protección, que tan pronto como sea notificada la presente sentencia, disponga y materialice las medidas de protección que requiera Dulcinea, en su condición de defensora de derechos humanos, tal como lo dispone el Decreto 4912 de 2011 (art. 6°), las cuales en todo caso, deberán ser dispensadas de manera inmediata e ininterrumpida, mientras se define el esquema de seguridad que requiere de acuerdo a sus necesidades, y la entidad que debe brindarlo en lo sucesivo.

QUINTO.- EXHORTAR a la Fiscalía General de la Nación, para que, revise íntegramente el Programa de Protección y Asistencia a Víctimas, Testigos e Intervinientes en el Proceso Penal, contenido en la Resolución N° 0-5101 de 2008, a fin de adecuarlo a los principios y elementos mínimos de racionalidad que ha precisado la jurisprudencia constitucional, así como a los criterios y elementos para la revisión e implementación de los programas de protección integral, contenidos en la Ley 1448 de 2011 (art. 32).

SEXTO.- EXHORTAR al Ministerio del Interior, para que, revise el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades que se encuentra contenido en el Decreto 4912 de 2011, y efectúe los ajustes advertidos, así como los que sean del caso, a fin de adecuarlo a los principios y elementos mínimos de racionalidad que ha precisado la jurisprudencia constitucional, así como a los criterios y elementos para la revisión e implementación de los programas de protección integral, contenidos en la Ley 1448 de 2011 (art. 32).

SÉPTIMO.- URGIR a la Fiscalía General de la Nación, para que le de el impulso procesal debido a la investigación de Dulcinea, a fin de esclarecer la responsabilidad penal de quienes perpetraron las conductas que hoy la tienen sumida en una violación generalizada de sus derechos fundamentales.

OCTAVO.- Por intermedio de la Secretaría General de la Corte, REMITIR a la Sala de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, para lo de su competencia, la documentación allegada en su momento por Acción Social, que da cuenta de los avances en el diseño y la implementación de los programas (i) de Prevención del Impacto de Género Desproporcionado del Desplazamiento, mediante la Prevención de los Riesgos Extraordinarios de Género en el marco del conflicto armado; (ii) de Prevención de la Violencia Sexual contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas; y (iii) de Promoción de la Participación de la Mujer Desplazada y de Prevención de la Violencia contra las Mujeres Desplazadas Líderes o que adquieren Visibilidad Pública por su Labores de Promoción Social, Cívica o de los Derechos Humanos, dispuestos en el auto 092 de 2008.

Así mismo, la Secretaría General enviará a dicha Sala de Seguimiento copia de esta providencia, en consideración a que la accionante se encuentra incluida en el anexo reservado del auto 092 de 2008.

NOVENO.- ORDENAR a la Secretaría General de la Corte y a los despachos judiciales de instancia, que dispongan lo que sea del caso, para que, se reserve la identidad de la accionante, así como cualquier otro tipo de dato e información que permita identificarla, como medida de protección de sus derechos fundamentales a la intimidad, vida, integridad y seguridad personal.

DÉCIMO.- Por la Secretaría General de la Corte, REMÍTASE copia de esta providencia a la

Procuraduría General de la Nación, para que, en virtud de lo previsto en el artículo 277 de la Constitución, ejerza la debida vigilancia al cumplimiento de esta sentencia y acompañe en lo que esté a su alcance a la accionante, para lograr la efectividad de sus derechos humanos.

UNDÉCIMO.- Para garantizar la efectividad de la decisión aquí dispuesta, la agencia judicial de primera instancia notificará la sentencia dentro de los dos (2) días siguientes al recibo del expediente, y velará por su cumplimiento adoptando las medidas a que haya lugar.

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

Cópiese, notifíquese, insértese en la gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON ELÍAS PINILLA PINILLA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 La Sala atendiendo la reforma administrativa que tuvo lugar mediante Ley 1444 de 2011, se referirá en adelante al Ministerio del Interior.

2 En este acápite, entiéndase que la mención de los folios corresponde al cuaderno principal.

3 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

5 Folio 2.

6 Folio 6.

7 Folio 6.

8 Folio 6.

9 Folio 7.

10 Folio 7.

11 Mediante oficio N° 357 del 11 de diciembre de 2009, la titular del citado despacho judicial le hizo saber a la demandante que “no entiende esta delegada fiscal, cómo la señora Dulcinea, ha regresado a TARRAGONA, sector donde fueron suscitadas las amenazas y el ilícito del cual fue víctima, más aún cuando se afirma que el riesgo no ha disminuido.” Cfr. folio 9.

12 Folio 8.

13 Folio 10.

14 En Auto del 3 de marzo de 2010, el Juzgador de primera instancia vinculó oficiosamente al trámite de tutela a la Policía Nacional, por considerar que se trataba de un tercero con interés legítimo. Cfr. Folio 96.

15 Folio 125.

16 Folio 130.

17 Folio 230.

18 Folio 230.

19 Folio 230.

20 Folio 250.

21 Folio 258.

22 Folio 258.

23 Folio 259.

24 Folio 259.

25 En los acápites II y II, entiéndase que la mención de los folios corresponde al cuaderno de revisión.

26 Folio 20.

27 Folio 23.

28 Folio 24.

29 Folio 24.

30 Folio 25.

31 Folio 36.

32 Folio 38.

34 Folio 41.

35 Folio 42.

36 Folio 43.

37 En esa ocasión, la Corte declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional, en la falta de protección a los defensores de derechos humanos. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

38 Folio 49.

39 Folio 69.

40 Folio 70.

41 Folio 89.

42 Folio 93.

43 Caso Şahide Goerke contra Austria (Comunicación 5/2005).

44 Por su sigla en inglés (International Center for Transitional Justice).

45 Folio 138.

46 Además de aludir de manera general al Programa de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia, al Programa para Víctimas y Testigos de la Fiscalía y el Programa para las Víctimas de Justicia y Paz, efectuaron algunas consideraciones específicas sobre los programas de protección para defensores y defensoras de derechos humanos, personas desplazadas y víctimas de graves violaciones de derechos humanos.

47 Folio 319.

48 Folio 325.

49 Folio 328.

50 Precisó que este requerimiento se efectuó a la Policía Nacional, teniendo en cuenta que la última evaluación fue realizada por ese organismo en diciembre de 2009.

51 Folio 155.

52 Folio 157 del cuaderno de revisión.

53 Folio 181 del cuaderno de revisión.

54 Folio 225.

55 Apoyó la decisión en que no se encuentra cumplido el requisito previsto en los numerales 1° y 5° del artículo 16 de la Resolución 0-5101 de 2008, donde se ordena que todo procedimiento de protección se fundamenta en el nexo causal entre intervención procesal eficaz y los factores de riesgo y amenaza que afronte al candidato, además la evaluada no otorgó su consentimiento ante una eventual incorporación por parte del Programa de

Protección. Folio 336 del cuaderno de revisión.

56 Folio 336.

57 Folio 301.

58 Folio 302.

59 Folio 302.

60 Folio 302.

62 Folio 303.

63 Folio 310.

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

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

66 T-590 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

67 T-1191 de 2004, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

68 T-719 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

69 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

70 T-1191 de 2004, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

71 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

72 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

73 Aprobada por la Asamblea General en el quincuagésimo tercer período de sesiones, que tuvo lugar el 8 de marzo de 1999. Resolución A/RES/53/144.

74 Según el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia de La Haya (Art. 38), las fuentes

primarias son: (i) los tratados internacionales; (ii) la costumbre internacional; y (iii) los principios del derechos “reconocidos por las naciones civilizadas”; mientras que las fuentes secundarias son: (i) la jurisprudencia; (ii) la doctrina; y (iii) la equidad.

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

76 El numeral 20 de la Declaración establece: “The Conference notes that the adoption of the UN Declaration on the Protection of Human Rights Defenders by the 54 h Session of the UN Commission on Human Rights marks a significant turning point and calls on African governments to take appropriate steps to implement the Declaration in Africa.”

77 Adoptadas en 2004 y revisadas en 2008.

78 Tomado del segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 66 del 31 de diciembre de 2011.

79 En: <http://www.oas.org/es/cidh/defensores/default.asp>

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

81 Auto 092 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

82 CEDAW, por sus siglas en inglés.

83 Convención de Belém do Pará.

84 A/66/203 del 28 de julio de 2011.

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

86 OEA/Ser.L/V/II, Doc. 66.

87 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

89 Para la Corte, “estén o no proscritos en forma específica por las normas constitucionales e internacionales aplicables, es claro para la Sala que cada uno de los diez riesgos de género en el marco del conflicto armado que han sido identificados (...) constituye una manifestación seria de violencia contra la mujer, que activa en forma inmediata los deberes de acción del Estado para prevenirlos, sancionar a los culpables de su ocurrencia y proteger a las víctimas de su materialización.” Fundamento jurídico III.4.8.

90 A juicio de este Tribunal, “[l]as (...) facetas de género del desplazamiento forzado, tanto individualmente como en su interacción recíproca, constituyen violaciones graves y continuas de los derechos fundamentales de las mujeres desplazadas por el conflicto que deben soportarlas.” Fundamento jurídico IV.B.4.1.

91 Véanse las sentencias T-728 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, T-339 de 2010, M.P. Juan Carlos Henao Pérez, T-134 de 2010, M.P. Nilson Pinilla Pinilla, T-1037 de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño, T-1254 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, T-1101 de 2008, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, T-496 de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño, T-1037 de 2006, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, T-686 de 2005, M.P. Rodrigo Escobar Gil, T-683 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, T-634 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, T-524 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y T-719 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

92 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

93 M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

94 T-719 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

95 *Ibíd.*

96 *Ibíd.*

97 Así por ejemplo, la Corte en la Sentencia T-719 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, señaló que el Constituyente expresamente proscribió la sujeción de las personas a ciertos riesgos que consideró inaceptables: el riesgo a ser sometidas a tortura, desaparición forzada, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (art. 12 C.P), el riesgo de ser sometidas a esclavitud, servidumbre o trata (art. 17 C.P), el riesgo de ser molestadas por sus

convicciones o creencias (art. 18 C.P), el riesgo de ser molestadas directamente en su persona o en su familia (art. 28 C.P), el riesgo de ser objeto de persecución en forma tal que deban buscar asilo (art. 34 C.P), los múltiples riesgos a los que están expuestos los niños, entre ellos los peligros patentes de “toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos” (art. 44, C.P.), los múltiples riesgos a los que se enfrentan las personas de la tercera edad, especialmente en casos de mala alimentación (art. 46), o los innegables peligros a los que están sometidos quienes desarrollan actividades periodísticas en nuestro país (art. 73).

98 *Ibíd.*

99 T-719 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

100 M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

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

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

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

104 Otro problema de índole conceptual advertido por la Corte, es que cuando la persona está sometida a un riesgo ordinario, no tiene derecho a obtener protección en virtud del principio de igualdad ante las cargas públicas, pues se trata de un título jurídico de imputación en el que el Estado en desarrollo de una actividad legítima, crea una amenaza excepcional que perjudica a un ciudadano o a un grupo específico de ciudadanos.

105 T-339 de 2010, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

106 *ibídem*.

107 “[c]arácter normativo y aplicación directa de la Constitución son en realidad cuestiones diferentes, aunque íntimamente relacionadas. Que una Constitución es normativa significa sencillamente que es vinculante, o en oposición a lo que ocurrió en el pasado, que no es programática. Que goza de aplicación directa supone además que su contenido prescriptivo puede hacerse valer en todo caso de conflictos, sin necesidad de la llamada *interpositio legislatoris*.” PRIETO SANCHÍS, Luis, *Justicia constitucional y derechos fundamentales*, Trotta, Madrid, 2009, p. 111.

108 T-719 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

109 Salvo que se diga lo contrario, la mención de los folios corresponde al cuaderno principal.

110 La accionante afirmó en el escrito de tutela, que ha pertenecido a diferentes organizaciones defensoras de derechos humanos, manifestación que no fue controvertida por los demandados, razón por la cual se tendrá por cierta en virtud de la presunción de veracidad prevista en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991. Sin embargo, valga precisar que la condición de defensor o defensora de derechos humanos no debe exigir mayores protocolos, tal como lo ha considerado Naciones Unidas, organismo que ha establecido como estándares internacionales (i) la aceptación del carácter universal de los derechos humanos; y (ii) la acción pacífica. Véase el folleto informativo N° 29.

111 Así lo calificó la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas en Colombia (ACNUDH), con ocasión de la visita efectuada por la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos de Naciones Unidas, a nuestro país del 7 al 18 de septiembre de 2009. Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, 13° período de sesiones, A/HRC/13/22/Add.3 del 1° de marzo de 2010.

112 Folio 291 del cuaderno de revisión.

113 Según afirmó la actora, el 25 de septiembre de 2007, fue retenida por varios hombres que le indicaron que tenía 15 días para abandonar el municipio de Tarragona, razón por la cual se vio obligada a desplazarse a la ciudad de Montserrat. Cfr. folio 3.

114 Folio 302 del cuaderno de revisión.

115 La Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos de Naciones Unidas, en el marco de la visita llevada a cabo a Colombia entre el 7 y 18 de septiembre de 2009, sobre este particular, expresó: “La Relatora Especial está muy preocupada por el fenómeno generalizado de las amenazas proferidas contra los defensores de derechos humanos y sus familias, a menudo mediante panfletos, obituarios, mensajes electrónicos, llamadas telefónicas y mensajes escritos. Ese fenómeno se afirma que ha empeorado a partir del inicio de 2009, como lo ha corroborado el Jefe de la Policía Nacional. (...) Esas amenazas generan un clima de terror en la comunidad de los defensores de los derechos humanos y obstaculizan su labor legítima en defensa de los derechos humanos.” Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, 13° período de sesiones, A/HRC/13/22/Add.3 del 1° de marzo de 2010.

116 Folio 14 del cuaderno de revisión.

117 Folios 33 a 41 y 45 a 50. Adicionalmente, la actora allegó copia del memorial a la Fiscalía 23 de la Unidad de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Cfr. folios 57 y 58.

118 Folios 3 y 4.

119 Folio 20 del cuaderno de revisión.

120 Folio 37 del cuaderno de revisión.

121 Folio 68 del cuaderno de revisión.

122 Folio 69 del cuaderno de revisión.

123 Folio 134 del cuaderno de revisión.

124 Folio 135 del cuaderno de revisión.

125 Folio 327 del cuaderno de revisión.

126 Folio 84.

127 Folios 243 y 270 del cuaderno de revisión.

128 Caso Valle Jaramillo y otros contra Colombia. Sentencia de 27 de noviembre de 2008 (Fondo, Reparaciones y Costas).

129 Sentencia T-590 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

130 Folios 238 a 243, 248 a 256 y 262 a 270 del cuaderno de revisión.

131 “[L]os sistemas de justicia no protegen de manera suficiente la dignidad y la privacidad de las víctimas dentro del proceso de investigación. Las víctimas llegan a ser revictimizadas por una falta de sensibilidad ante su situación de víctimas, su sexo y la gravedad de los hechos alegados.” Informe relativo al acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas, elaborado por la CIDH. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68 del 20 de enero de 2007.

132 La Relatora de Naciones Unidas después de la visita efectuada a Colombia en 2001, señaló que el hecho de que no se haya investigado, procesado o castigado a los responsables de violaciones y otras formas de violencia por motivo de género, ha contribuido a crear en Colombia un clima de impunidad que perpetúa la violencia contra las mujeres y contribuye al aumento de la violencia en general (informe presentado por la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias: Misión a Colombia (1-7 de noviembre de 2001), E/CN.4/2002/83/Add. 3, 11 de marzo de 2002.

134 Informe relativo a las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 67 del 18 de octubre de 2006.

135 Así lo puso de presente la apoderada de la accionante, en misiva dirigida al Grupo de Investigaciones de Delitos Sexuales, Trata y Tráfico de Personas de la Policía Nacional, el 6 de noviembre de 2009, al indicar: “Una vez el Programa de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos de la Fiscalía General de la Nación haya adoptado medidas de protección a favor de la víctima, la misma pondrá en su conocimiento la información de contacto de los posibles testigos. En tanto la víctima no cuente con medidas de protección, no consideramos pertinente continuar adelantando diligencias de investigación, toda vez que las mismas pueden incrementar el riesgo en que se encuentra mi representada.” Cfr. folio 69.

136 Aprobada mediante Ley 12 de 1991. De otra parte, la Declaración sobre la protección de

la mujer y el niño en estados de emergencia o de conflicto armado (Nral. 5°), es categórica en indicar que “[s]e consideran actor criminales todas las formas de represión y los tratos crueles e inhumanos de las mujeres y los niños, incluidos la reclusión, la tortura, las ejecuciones, las detenciones en masa, los castigos colectivos, la destrucción de viviendas y el desalojo forzoso, que cometan los beligerantes en el curso de operaciones militares o en territorios ocupados.”

137 Folio 303 del cuaderno de revisión.

138 La Corte IDH, ha señalado que la impunidad es “la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos protegidos por la Convención Americana.” Cfr. caso de las Masacres de Ituango contra Colombia, sentencia del 1° de julio de 2006, caso González y otras (Campo Algodonero) contra México, sentencia del 16 de noviembre de 2009 y caso Velásquez Rodríguez contra Honduras, sentencia del 29 de julio de 1988.

139 Corte IDH. Cfr. caso de la “Panel Blanca” (Paniagua Morales y otros) contra Guatemala (párrafo 173); caso Heliodoro Portugal contra Panamá (párrafo 244) y caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz contra Perú (párrafo 122).

140 Caso Valle Jaramillo y otros contra Colombia. Sentencia de 27 de noviembre de 2008 (Fondo, Reparaciones y Costas), párrafos 102, 157 y 159.

141 Caso Valle Jaramillo y otros contra Colombia. Sentencia de 27 de noviembre de 2008 (Fondo, Reparaciones y Costas), párrafo 103.

142 La Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos de Naciones Unidas, en el marco de la visita llevada a cabo a Colombia entre el 7 y 18 de septiembre de 2009, exhortó a este organismo “a que haga más para investigar a fondo los ataques y amenazas contra los defensores de los derechos humanos y para enjuiciar a sus autores.” Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, 13° período de sesiones, A/HRC/13/22/Add.3 del 1° de marzo de 2010.

143 El reciente segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, precisa los estándares del Sistema Interamericano de

Derechos Humanos para combatir la impunidad en las investigaciones relacionadas con violaciones a los derechos de defensoras y defensores de derechos humanos. Cfr. Nrales. 231 a 239. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 66 del 31 de diciembre de 2011.

144 Folio 24 del cuaderno de revisión.

145 Folio 41 del cuaderno de revisión.

146 Folio 43 del cuaderno de revisión.

147 Folio 69 del cuaderno de revisión.

148 Folio 143 del cuaderno de revisión.

149 Folio 147 del cuaderno de revisión.

150 Folio 325 del cuaderno de revisión.

151 Folio 325 del cuaderno de revisión.

152 Esta corporación en sentencia T-496 de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño, expresó que “[e]stos elementos mínimos de racionalidad que deben orientar los programas que componen una política pública, han sido aplicados sistemáticamente, por la Sala Segunda de Revisión de esta Corporación en relación con los diferentes programas que integran la política pública de atención a la población en situación de desplazamiento forzado (Auto 092 de 2008)”. Los citados criterios o elementos mínimos de racionalidad, son: (i) un ámbito de cobertura necesario y obligatorio; (ii) la definición de los derechos a garantizar mediante el programa y los parámetros jurídicos de obligatorio cumplimiento; (iii) la especificidad individual del programa; (iv) la definición de metas puntuales a corto, mediano y largo plazo, basadas en el goce efectivo de los derechos fundamentales a garantizar; (v) un cronograma acelerado de implementación; (vi) presupuesto suficiente y oportunamente disponible; (vii) cobertura material suficiente, de conformidad con el espectro fáctico de la faceta de género del impacto diferencial del conflicto armado; (viii) garantías de continuidad hacia el futuro; (ix) adopción e implementación de indicadores de resultados, basados en el criterio del goce efectivo de los derechos fundamentales quebrantados, tomando en consideración la faceta de género del impacto del conflicto; (x) diseño e implementación de mecanismos e

instrumentos específicos de coordinación interinstitucional; (xi) diseño e implementación de mecanismos de evaluación y seguimiento, que permitan medir de manera permanente el avance, el estancamiento, el rezago o el retroceso del programa, así como el goce efectivo de los derechos fundamentales que se busca proteger; (xii) diseño e implementación de instrumentos de corrección oportuna frente a estancamientos o retrocesos en el cumplimiento de las metas del programa; (xiii) diseño e implementación de mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención presentadas por la población destinataria del programa; (xiv) diseño e implementación de mecanismos de divulgación periódica de información sobre los procedimientos, las responsabilidades institucionales, y las metas institucionales en el marco del programa; (xv) armonización con otros procesos y programas que se adelantan por el Gobierno Nacional y otras autoridades; (xvi) apropiación nacional y autonomía; (xvii) coordinación unitaria y centralizada en una sola entidad, sin perjuicio de la colaboración armónica con otras instituciones públicas; y (xviii) adopción inmediata por la gravedad del problema y la profundidad de la afectación de los derechos fundamentales involucrados.

153 Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

154 En todas las providencias, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

155 Cfr. folio 235. Sobre el deber de motivación, como garantía del debido proceso, consúltense, las sentencias T-289 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, SU-917 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, SU-250 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero, entre muchas otras.

156 Folio 230 y 235.

157 La petición fue elevada el 15 de septiembre de 2009. Cfr. folios 45 a 50.

158 La respuesta del estudio de amenaza y riesgo, fue dada por la Policía Nacional el 16 de diciembre de 2009. Cfr. folio 234.

159 De manera general, las fallas identificadas por la Corte fueron: (i) desarticulación entre el Programa de Protección y el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población

Desplazada por la Violencia; (ii) centralización del Programa de Protección en Bogotá; (iii) problemas de autosostenimiento material de los beneficiarios de medidas de protección; (iv) desprotección de los miembros de la familia de las personas en riesgo; (v) Ausencia de un enfoque diferencial que promueva los derechos de los sujetos de especial protección constitucional; (vi) fallas en la recepción y procesamiento oportuno de las solicitudes de protección; (vii) fallas en la coordinación interinstitucional requerida para la operatividad del sistema; (viii) fallas en la conformación y el funcionamiento del Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos (CRER); (ix) fallas en la asignación e implementación de medidas de protección; y (x) informalidad y falta de claridad procedimental.

160 Solamente contempla la posibilidad de controvertir la decisión de suspensión de las medidas de protección (Art. 44).

161 Una de las responsabilidades que recae sobre la Unidad Nacional de Protección del Ministerio del Interior, es “[c]oordinar con las entidades competentes la implementación de medidas preventivas a las que haya lugar.”

162 Creada mediante decreto 4065 de 2011, el cual fue publicado en el Diario Oficial N° 48239 del 31 de octubre de 2011.

163 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

164 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

166 Esta normativa crea el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, conformado por: En el orden nacional: El Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministerio de Relaciones, exteriores, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de la Protección Social, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el Ministerio de Cultura, el Departamento Nacional de Planeación, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Registraduría

Nacional del Estado Civil, el Consejo Superior de la Judicatura – Sala Administrativa, la Policía Nacional, el Servicio Nacional de Aprendizaje, el Instituto Colombiano de Crédito y Estudios Técnicos en el Exterior, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, el Archivo General de la Nación, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la Superintendencia de Notariado y Registro, el Banco de Comercio Exterior, el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, las demás organizaciones públicas o privadas que participen en las diferentes acciones de atención y reparación en el marco de la presente ley y la Mesa de Participación de Víctimas del nivel nacional, de acuerdo al Título VIII. En el orden territorial: por los Departamentos, Distritos y Municipios, por las entidades descentralizadas funcionalmente o por servicios con funciones y competencias para la atención y reparación a las víctimas a que se refiere esta ley, por la Mesa de Participación de Víctimas del respectivo nivel, de acuerdo al Título VIII; y los siguientes programas: programa Presidencial de Atención Integral contra minas antipersonal y Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

167 M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

168 C-771 de 2011, M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

169 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

170 Folios 181 a 214 del cuaderno de revisión.