

Sentencia T-496/08

MEDIO DE DEFENSA ALTERNATIVO-Tiene que ser materialmente apto para lograr que los derechos fundamentales en juego sean efectivamente protegidos

PREVALENCIA DEL DERECHO SUSTANCIAL-La sola existencia formal y abstracta de un medio de defensa no satisface por si misma la garantía de protección de los derechos

JUEZ-Debe valorar si el medio de defensa judicial existente cumple con los requisitos de idoneidad y eficacia

ACCION DE TUTELA-Pretende propugnar por el diseño de una política integral de Estado que garantice los derechos fundamentales de las víctimas de los procesos de la ley de justicia y paz

ACCION DE CUMPLIMIENTO EN MATERIA DE LEY DE JUSTICIA Y PAZ-Medio inidóneo para la protección de derechos fundamentales de las víctimas

ACCION DE CUMPLIMIENTO-Improcedencia cuando los derechos invocados o comprometidos sean garantizados a través de la acción de tutela/DEBER DEL JUEZ-Optar por la acción de tutela como mecanismo idóneo cuando se plantea una eventual afectación iusfundamental

SEGURIDAD PERSONAL-Derecho constitucional fundamental

CONSTITUCION POLITICA-Establece el deber primordial de protección en cabeza del Estado/AUTORIDAD COLOMBIANA-Instituida para brindar protección a las personas, resguardando su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades/VIDA E INTEGRIDAD PERSONAL-Derechos básicos para la existencia misma de las personas/LABOR PROTECTIVA DE LAS AUTORIDADES-Proveer de manera efectiva 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 persona

SEGURIDAD PERSONAL-Sujeción de las personas a determinados riesgos inaceptables

El Constituyente, al regular diversas manifestaciones de la seguridad personal en contextos de la vida ordinaria, proscribió explícitamente la sujeción de las personas a determinados

riesgos que consideró inaceptables: “el riesgo de ser sometidas a tortura, desaparición forzada, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, 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)”.

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Reconocimiento y protección constituyen obligaciones internacionales para el Estado colombiano

DECLARACION UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS-Establece que todo individuo tiene derecho a la vida, libertad y seguridad personal

CONVENCION AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS-Pacto de San José establece que toda persona tiene derecho a la libertad y seguridad personales

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLITICOS-Dispone que todo individuo tiene derecho a la libertad y seguridad personales

Al determinar el alcance del derecho a la seguridad personal en el orden constitucional colombiano, a la luz de los instrumentos internacionales reseñados, la Corte señaló: (i) El derecho a la seguridad personal está incorporado al ordenamiento jurídico colombiano en virtud de los artículos de la Constitución citados e interpretados a la luz de los instrumentos de derechos humanos ratificados por Colombia que crean obligaciones internacionales para el país (artículos 93 y 94 de la Constitución); (ii) Además de manifestarse como un derecho humano fundamental de todas las personas, el derecho a la seguridad personal adquiere especial importancia en el caso de ciertos sujetos que, dada su condición o su contexto, han recibido especial protección tanto por la Carta como por otras fuentes de derecho internacional vinculantes para Colombia; y (iii) El contenido específico del derecho a la seguridad personal es históricamente variable, y se ha de determinar de conformidad con el

contexto socio – político y jurídico en el cual se vaya a aplicar.

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Protección frente a ciertos tipos de riesgo para su vida e integridad personal

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Opera para proteger a las personas de aquellas situaciones que se ubican en el nivel de riesgos extraordinarios, que el individuo no tiene el deber jurídico de soportar

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Comprende un nivel de protección básico de las personas contra ciertos riesgos o peligros

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Escala de riesgos

Con el propósito de delimitar objetivamente el campo de aplicación del derecho a la seguridad personal en el ordenamiento jurídico colombiano, la jurisprudencia de esta Corte estableció una sencilla escala de riesgos, tomando en cuenta dos variables: (i) los niveles de tolerabilidad jurídica del riesgo por los ciudadanos en virtud del principio de igualdad ante las cargas públicas; y (ii) los títulos jurídicos con base en los cuales se puede invocar la intervención protectora de las autoridades .

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Niveles de riesgo

RIESGO-Funcionario competente debe analizar si confluyen algunos atributos para establecer si el riesgo puesto en conocimiento de las autoridades tiene una intensidad suficiente como para ser extraordinario

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL Y DERECHOS A LA VIDA E INTEGRIDAD PERSONAL-Umbral que los separa

DERECHOS A LA SEGURIDAD PERSONAL-Derecho fundamental de los individuos

PROTECCION DE LA MUJER FRENTE A TODO TIPO DE VIOLENCIA-Mandatos constitucionales

Son claros y múltiples los mandatos constitucionales que obligan a las autoridades colombianas a prodigar protección a la mujer frente a todo tipo de violencia y discriminación. (i) El artículo 1º de la Constitución establece que Colombia es un Estado Social de Derecho

fundado en el respeto de la dignidad humana. (ii) El artículo 2º consagra como uno de los fines esenciales del Estado el de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, y dispone inequívocamente que “las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”. (iii) El artículo 5º dispone que el Estado “reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona”. (iv) El artículo 13 establece que “todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo”, y obliga al Estado a promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, así como a adoptar “medidas en favor de grupos discriminados o marginados”. (v) El artículo 22 consagra el derecho a la paz. (vi) Y el artículo 43 dispone inequívocamente que “la mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades”, y que “la mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación”, obligando al Estado a prestar especial protección a la maternidad y a las mujeres cabeza de familia.

PROTECCION DE LA MUJER FRENTE A TODO TIPO DE VIOLENCIA-Obligaciones internacionales

DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LA MUJER FRENTE A TODO TIPO DE VIOLENCIA-Obligaciones internacionales

CONVENCION INTERAMERICANA-Obligación de los Estados Partes de prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer

MUJER-Beneficiaria del amparo de principios axiales del Derecho Internacional Humanitario como integrante de la población civil

Las mujeres en cuanto integrantes de la población civil son beneficiarias del amparo de dos de los principios axiales del Derecho Internacional Humanitario: (i) el principio de distinción, que proscrib, entre otros actos, los ataques dirigidos contra la población civil y los actos de violencia destinados a sembrar terror entre la población civil; y (ii) el principio de humanidad y de respeto por las garantías fundamentales del ser humano, que ampara a las mujeres como personas, en relación con quienes existen varias garantías fundamentales

directamente aplicables a la situación que conforma el supuesto fáctico de esta sentencia.

VIOLENCIA ARMADA SOBRE LAS MUJERES-Riesgos específicos y cargas extraordinarias que les impone su género/MUJER-Impacto diferencial y agudizado del conflicto armado

La Corte ha identificado un número significativo de riesgos de género en el marco del conflicto armado colombiano, que son a su vez factores específicos de vulnerabilidad a los que están expuestas las mujeres por causa de su condición femenina, en el marco de la confrontación armada interna colombiana. Dentro de esos riesgos detectados, por su relación con este caso, se destacan: “... (v) los riesgos derivados de su pertenencia a organizaciones sociales, comunitarias o políticas de mujeres, o de sus labores de liderazgo y promoción de los derechos humanos en zonas afectadas por el conflicto armado; (vi) el riesgo de persecución y asesinato por las estrategias de control coercitivo del comportamiento público y privado de las personas que implementan los grupos armados ilegales en extensas áreas del territorio nacional; (vii) el riesgo por el asesinato o desaparición de su proveedor económico o por la desintegración de sus grupos familiares y de sus redes de apoyo material y social;”

ACCION DE TUTELA CONTRA MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA Y FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Conflicto armado como causa de vulneración y condición femenina como factor diferencial que impacta de manera específica y agudizada a la mujer

COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS-Discriminación por razón de género que afecta a la mujer colombiana

COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS-Agudización y potenciación en el conflicto armado de las condiciones de violencia y discriminación de la mujer

COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS-Papel importante de la mujer en la reconstrucción y fortalecimiento de los tejidos sociales afectados por el conflicto armado

PREVENCION DEL CONFLICTO ARMADO SOBRE LA MUJER-Se debe prever medidas de fondo para atacar la discriminación en numerosos ámbitos de la sociedad colombiana

CONDICION FEMENINA EN EL CONFLICTO ARMADO-Pertenencia de la mujer a organizaciones sociales y comunitarias, labores de liderazgo y promoción de los derechos humanos

CONFLICTO ARMADO COLOMBIANO-Cargas materiales y psicológicas impuestas a la mujer sobreviviente derivadas de su condición femenina

VIOLENCIA CONTRA LA MUJER EN EL CONFLICTO ARMADO-Constituye una violación grave de la Constitución Política, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario

AUTORIDADES PUBLICAS-Deber de emprender acciones diseñadas para atacar la violencia desplegada por el conflicto armado sobre la mujer

PROCESO DE JUSTICIA Y PAZ-Informe sobre la amenaza y riesgos extraordinarios y extremos de las víctimas de los delitos atroces

ESTRATEGIA DE PROTECCION DE LA MUJER VICTIMA Y TESTIGO DE GRAVE CRIMINALIDAD-Principios orientadores

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS-Abordó las dificultades estratégicas y técnicas a que se enfrentan los enjuiciamientos de crímenes de sistema relacionado con la necesidad de prestar atención a las víctimas

PROTECCION A LA VICTIMA-TESTIGO-Directrices básicas

PROTECCION A VICTIMAS Y TESTIGOS-Principios de observancia

Principios de observancia en el diseño de una estrategia de protección: (i) deber de identificación del riesgo; (ii) especificidad y exhaustividad en la valoración del riesgo y los factores que lo generan;(iii) oportunidad en la respuesta; (iv) adecuación de la respuesta a las circunstancias; (v) actualización del estudio de riesgo (evaluación periódica); (vi) prohibición a la Administración de generar riesgos extraordinarios (no perjudicar); (vii) capacitación de los encargados de operar el programa; (viii) incorporación al programa de experto en experiencias traumáticas y asesores psicológicos; (ix) información adecuada; (x) logística segura; (xi) garantía de atención de necesidades básicas.

LEY DE JUSTICIA Y PAZ-Política estatal para la protección de las víctimas y testigos

PROGRAMA DE PROTECCION PARA VICTIMAS Y TESTIGOS DE LA LEY 975/05-Expedición y objeto

PROGRAMA DE PROTECCION PARA VICTIMAS Y TESTIGOS DE LA LEY 975/05-Organos de dirección, ejecución, evaluación y seguimiento

PROGRAMA DE PROTECCION PARA VICTIMAS Y TESTIGOS DE LA LEY 975/05-Dispositivos de identificación del riesgo y de protección

PROGRAMA DE PROTECCION PARA VICTIMAS Y TESTIGOS DE LA LEY 975/05-Distribución de competencia

PROGRAMA DE PROTECCION PARA VICTIMAS Y TESTIGOS DE LA LEY 975/05-Nivel de ejecución y responsabilidad

MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA-Informe sobre acciones adelantadas en el programa de protección para víctimas y testigos de la Ley 975/05

FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Informe sobre acciones adelantadas en el programa de protección para víctimas y testigos de la Ley 975/05

POLICIA NACIONAL-Informe sobre acciones adelantadas en el programa de protección para víctimas y testigos de la Ley 975/05

PROTECCION DE LAS VICTIMAS Y TESTIGOS DE LA LEY DE JUSTICIA Y PAZ-Evaluación de la política estatal diseñada

PROGRAMA INTEGRAL DE PROTECCION DE VICTIMAS Y TESTIGOS DE DELITOS ATROCES ATRIBUIBLES A ORGANIZACIONES ARMADAS AL MARGEN DE LA LEY-No responde de manera adecuada a los estándares y requerimientos

PROGRAMA DE PROTECCION A VICTIMAS Y TESTIGOS DE LA LEY DE JUSTICIA Y PAZ-Nivel de incorporación de los principios básicos

PROGRAMA DE PROTECCION A VICTIMAS Y TESTIGOS DE LA LEY DE JUSTICIA Y PAZ-Elementos mínimos de racionalidad

PROGRAMA DE PROTECCION A VICTIMAS Y TESTIGOS DE LA LEY DE JUSTICIA Y PAZ-Demanda los esfuerzos mancomunados de entidades estatales, la exigencia de clarísimos instrumentos de coordinación y una estructura funcional cohesionada para desarrollar una política integral

ACCION DE TUTELA CONTRA MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA Y FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Solicitud protección derechos fundamentales debido a la no implementación de un programa específico de protección a víctimas y testigos de la Ley de Justicia y Paz

ACCION DE TUTELA-Demanda de mujeres y líderes sociales víctimas del conflicto armado que promueven la reivindicación de los derechos de las víctimas de la confrontación armada y el desplazamiento forzado

JUSTICIA Y PAZ-Demandantes son personas amenazadas por hacer parte del proceso de esclarecimiento judicial contra las AUC

SEGURIDAD PERSONAL-Derecho fundamental que autoriza a exigir medidas específicas de protección de parte de las autoridades para prevenir riesgos extraordinarios contra la vida e integridad personal

MUJERES VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO-Riesgos

La condición de víctimas del conflicto armado y de miembros de organizaciones que promueven los derechos de las víctimas, que concurre en las demandantes, unida al contexto del asesinato en secuencia de mujeres ubicadas en similares condiciones, las coloca en una situación de riesgo extraordinario específico e individualizable, no genérico; concreto en cuanto se basa en hechos verificables; actual, por cuanto tal como lo refieren informes recientes de organismos internacionales el proceso de justicia y paz se desarrolla en medio de expresiones de violencia propias del conflicto (supra 7); importante y serio en cuanto amenaza las posibilidades de acceso real a sus demandas de justicia, y aún su integridad y su vida; claro y discernible por cuanto se trata de mujeres que lideran procesos sociales y/o pertenecen a zonas del país calificadas por el mapa de riesgos como de nivel extraordinario o alto.

PROTECCION DE LAS VICTIMAS Y TESTIGOS DE LA LEY DE JUSTICIA Y PAZ-Estrategia

desatiende las obligaciones constitucionales e internacionales del Estado colombiano en relación con la prevención de la discriminación y la violencia contra la mujer víctima del conflicto armado

JUSTICIA Y PAZ-Amenaza y riesgo representan factores de significativa incidencia en las dificultades para que las víctimas accedan plenamente a los procesos

PROGRAMA DE PROTECCION PARA VICTIMAS Y TESTIGOS DE GRAVE CRIMINALIDAD-No responde a los principios básicos ni incorpora los elementos mínimos de racionalidad

Referencia: expediente T-1783291

Acción de tutela: instaurada por Patricia Buriticá Céspedes en nombre propio y en representación de “Alianza Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz” (IMP), y otras mujeres víctimas de la violencia, contra el Ministerio del Interior y de Justicia y la Fiscalía General de la Nación.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de mayo de dos mil ocho (2008).

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil y Mauricio González Cuervo, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del trámite de revisión de los fallos dictados en el asunto de la referencia el trece (13) de agosto y el cuatro (4) de octubre de 2007, por la Sección Cuarta del Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, y por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, respectivamente.

I. ANTECEDENTES

1. De los hechos y la demanda.

1.1. Obran como demandantes en este proceso:

1.1.1. Patricia Buriticá Céspedes, quien actúa en su propio nombre y como representante de la Alianza Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz, en adelante IMP, proyecto que pertenece a la Corporación Casa de la Mujer Trabajadora.

1.1.2. Jeimy Martínez Amaya, obrando en nombre propio y como apoderada de IMP, orienta, acompaña y asesora a 440 víctimas del conflicto, quienes denunciaron su caso ante la Fiscalía.

El texto de la demanda aparece firmado por la señora Patricia Buriticá Céspedes, y presentado personalmente ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca por la abogada Jeimy Martínez Amaya.

1.1.3. En condición de víctimas se relacionan en la demanda a Ana Briceida Mantilla¹, María Ruby Tejada Suárez², Ana Myriam Rodríguez Salguero³, Carmen Alicia Herra Corcho⁴, Marlene Zambrano Padilla⁵, Luz Stella García Villamizar⁶; Luz Mary Álvarez Osorio⁷; Justa Mena⁸; María Zabala⁹; Nohora Villegas¹⁰; Luz Helena Morales Palencia¹¹; Lucelly Gutiérrez de Osorio¹².

Se anexan a la demanda escritos en los cuales las personas naturales que figuran como víctimas en el encabezado de la misma, manifiestan su adhesión a la tutela e informan que actúan en representación de un determinado número de víctimas, así:

* Escrito firmado por Lucelly Gutiérrez de Osorio quien actúa en su condición de víctima de la violencia y en representación de la Fundación Diocesana Compartir del municipio de Apartadó.

* Escrito firmado por Luz Elena Morales Palencia quien actúa en condición de víctima de la violencia y en representación de VIUNPA del municipio de Neiva Huila.

* Escrito firmado por Nohora Villegas quien actúa en su condición de víctima de la violencia y en representación de 111 familias víctimas del municipio de Montería (Las Palomas).

* Escrito firmado por María Zabala quien actúa en su condición de víctima de la violencia y en representación de 20 familias víctimas del municipio de Montería (Las Palomas).

* Escrito firmado por Justa Mena de Cocomacía quien actúa en su condición de víctima de la violencia y en representación de IMP 42 víctimas del municipio de Quibdo (Chocó).

* Escrito firmado por Luz Mary Álvarez Osorio quien actúa en su condición de víctima de la violencia y en representación de IMP AICA 30 víctimas del municipio de Florencia (Caquetá).

* Escrito firmado por Marlene Zambrano Padilla quien actúa en su condición de víctima de la violencia y en representación de 168 familias del municipio de Soacha. (Aquí)

* Escrito firmado por Carmen Alicia Herra Corcho quien actúa en su condición de víctima de la violencia y en representación de 42 víctimas del municipio de Montería (Córdoba), corregimiento Nueva Lucía.

* Escrito firmado por Ana Myriam Rodríguez Salguero quien actúa en su condición de víctima de la violencia y en representación de Asodepaz desplazados del municipio de Manizales (Caldas).

* Escrito firmado por María Rubí Tejada Suárez quien actúa en su condición de víctima de la violencia y en representación de 150 mujeres del Tigre del municipio de Valle del Guaméz.

* Escrito firmado por Ana Briceida Mantilla quien actúa en su condición de víctima de la violencia y en representación de 15 víctimas del municipio de Barrancabermeja.

1.2. Estiman las demandantes que sus derechos fundamentales a una vida digna (Art. 11), a la seguridad personal (Art. 11), al debido proceso (Art. 29) y a las garantías judiciales y de acceso a la justicia (Art. 229) se encuentran vulnerados por omisión del Ministerio del Interior y de la Fiscalía General de la Nación. Sostienen que su vida en condiciones dignas se ve afectada “pues el dolor es una situación que hace indigna la existencia del ser humano, al impedirle gozar de la óptima calidad de vida que merece y desarrollarse plenamente como individuo en la sociedad”. En cuanto a su seguridad personal afirman que cuando las víctimas acuden a justicia y paz a denunciar su caso, se exponen nuevamente a ser revictimizadas, por cuanto son objeto de amenazas, lo que conlleva la imposibilidad de ejercer su derecho

efectivo a la justicia. Adicionalmente la imposibilidad de tener acceso a los medios mínimos de subsistencia, los hace vulnerables a toda suerte de riesgos para su existencia.

1.3. Exponen como fundamento fáctico de su reclamo hechos relacionados con sus peticiones de protección realizadas al Estado, y con los riesgos de las víctimas y su especial situación de vulnerabilidad.

1.3.1. Refieren que el ocho (8) de marzo de dos mil siete (2007) en el marco de una movilización que convocó a más de cinco mil mujeres de varias regiones del país pertenecientes a la Alianza Iniciativa de Mujeres Colombiana por la Paz (IMP), quienes se manifestaban por la muerte violenta de Carmen Cecilia Santana Romaña y Yolanda Izquierdo Berrío, se hizo entrega a las autoridades allí presentes de una solicitud para que se implementara el Plan de Protección a Víctimas, orientado a dar protección y seguridad a las miles de personas que están denunciando y reclamando sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación.

1.3.2. Informan que el 29 de marzo de 2007 formalizaron ante el secretario privado del Ministerio del Interior, José Ignacio Burgos, la exigencia de un Plan de Protección a víctimas, con el respaldo de 5000 firmas de miembros del Sindicato de Trabajadores de Suecia.

1.3.3. Sostienen que el 10 de mayo de 2007 se hizo entrega al Ministerio del Interior y del Derecho de una petición que buscaba propiciar una respuesta, por parte de esa entidad, al plan de exigibilidad que se había presentado en marzo ocho (8) de dos mil siete (2007) en Barranquilla.

1.3.4. Manifiestan que el cinco (5) de junio de 2007 obtuvieron respuesta en la que se les informa que el Ministerio lidera un plan de protección de víctimas y testigos, y funcionarios judiciales de la Ley de Justicia y Paz, tales como Fiscalía, DAS, Policía Nacional, Programa Presidencial para los Derechos Humanos, del cual no tienen conocimiento. Adicionalmente se les entrega una copia del Decreto 2816 de 2006 que es el programa de protección de derechos humanos del Ministerio del Interior, el cual sólo cubre a determinada población.

1.3.5. Sobre la entidad del riesgo que afrontan, afirman que el mismo se pone de presente a través de varios hechos violentos: (i) El asesinato - el 1° de febrero de 2007 - de la señora Yolanda Izquierdo Berrío, campesina que lideraba la reclamación de títulos de

tierras de ella y de 700 familias más que fueron despojadas por los paramilitares, a pesar de las denuncias que habían presentado ante la Fiscalía General de la Nación. Como consecuencia del asesinato de esta líder las familias que representaba se están retirando de los procesos de Justicia y Paz. (ii) El asesinato - el 7 de febrero de 2007 - de la señora Carmen Cecilia Santana Romaña, quien se desempeñaba como dirigente sindical del Sindicato Nacional de Trabajadores del Sector Bananero. El asesinato se produjo cuando Carmen Cecilia pretendía constituirse como víctima dentro de los procesos de Justicia y Paz, por el asesinato de su esposo a manos de la AUC en el año de 1995. (iii) El asesinato - el 14 de marzo de 2007- en Hatonuevo (Guajira) de la señora Osiris Jacqueline Amaya Beltrán, perteneciente a una comunidad Wayuú y que fue violada, secuestrada y asesinada por los paramilitares, al negarse a pagar las extorsiones de que fue objeto. (iv) El asesinato - el 23 de abril de 2007 - de la señora Judith Vergara Correa, quien pertenecía a CORPADES13 -, y trabajaba con la red nacional de iniciativas por la paz - REDEPAZ- .

1.3.6. En relación con la situación de especial vulnerabilidad o exposición al riesgo sostienen que de los 315 casos radicados en la Fiscalía y que hacen parte del proceso de esclarecimiento judicial contra las AUC en el marco de justicia y paz, más de 20 personas han recibido amenazas en contra de su vida o exigencias para que se retire del proceso.

1.3.7. En desarrollo de tal afirmación informan que: (i) los señores Sergio Alberto Valenzuela Corrales y Guillermo Antonio Valencia Ospina¹⁴, vienen siendo amenazados por desmovilizados del denominado bloque suroeste antioqueño de las AUC; (ii) Luz Mery Rincón Marín, denuncia actos de violencia contra ella y su familia por miembros del denominado bloque héroes de Granada; (iii) José Norman Arroyave Monsalve, denuncia la desaparición de su hijo Daniel Oswaldo Arroyave Alzate, las amenazas de muerte y las presiones para que se desplace a Medellín, provenientes de desmovilizados del llamado bloque héroes de granada de las AUC; (iv) María de las Mercedes Ardila Restrepo, denuncia la desaparición de su esposo Abraham Emilio Restrepo y las amenazas de muerte provenientes de personas desmovilizadas del denominado bloque suroeste antioqueño; (v) Claudia Jadith Balceró Giraldo, Justa Rufina Correa Venera, Rosa Cecilia Osorio Calderón, Petrona del Carmen Trocha del Anillo y Olga Lucía Martínez Ovalle¹⁵, denuncian persecución, amenaza e intimidaciones de manera sistemática y temen por su integridad personal.

1.3.8. Sostienen que el 9 de marzo la Secretaría de Gobierno de Antioquia puso en

conocimiento de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación los hechos y adjuntó copia de los documentos que motivan la búsqueda de protección.

1.3.9. Informan que los Directores del Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, y del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la presidencia de la República fueron informados de la situación mediante comunicaciones de marzo 26 y 27 respectivamente, en las que se requería protección urgente.

1.3.10. Señalan que el 16 de abril/07 se le comunicó por parte del Programa Presidencial de DDHH y DIH, que copia de la comunicación se había remitido a la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia así como al Departamento de Policía de Antioquia para la realización del correspondiente estudio de seguridad, nivel de riesgo y grado de amenaza, estudio que según informan las demandantes “ya había sido realizado y que recomendaba se tomaran urgentes medidas de protección a las personas mencionadas”.

1.3.11. Afirman que a instancia de la CIPOL Antioquia, el 29 de marzo de 2007 las demandantes enviaron a esa dependencia los nombres y datos de las personas que requieren medidas urgentes de protección, y comunicación al Secretario de Gobierno de la Gobernación, para que realizara el correspondiente seguimiento.

1.3.12. Informan que según el Ministerio del Interior y de Justicia las víctimas deben cumplir con los requisitos de la solicitud única de vinculación, de tal forma que sólo si las personas cumplen con los requisitos previstos en la Ley 782 de 2002, pueden hacer llegar la información completa para acceder a las medidas de protección. Sostienen al respecto que la solicitud única de vinculación al programa de protección, presenta serios inconvenientes para las víctimas del conflicto armado, en razón a que la mayoría de ellas no cumple con los requisitos allí propuestos. Así mismo las medidas de protección que contempla el programa resultan inocuas en la práctica, puesto que se orientan a brindar seguridad en situaciones diferentes a las que afrontan cotidianamente las víctimas.

1.3.13. Sostienen que la señora Marina López, Directora de la Sede de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, ha denunciado ciertos eventos que se vienen presentando con ocasión de los procesos institucionales desarrollados en la Comisión que

afectan la seguridad de diferentes personas. En tal sentido denuncian los siguientes hechos: (i) La interceptación del vehículo en el que se movilizaba Patricia Helena Fernández Acosta, abogada de la fundación “Mi árbol Rojo”; (ii) Amenazas a las mujeres que asistieron a la versión libre de Rodrigo Tovar Pupo alias “Jorge 40”; (iii) Amenazas contra el señor Antonio González en la ciudad de Santa Marta; (iv) seguimiento del vehículo en que se movilizaban funcionarios y funcionarias de la CNRR, hacia una jornada de atención en Riohacha.

1.3.14. Denuncian las amenazas de las que viene siendo objeto la señora Ingrid Ospino perteneciente a la Red de Mujeres del Cesar, y la señora Teresita Gaviria presidenta de la Fundación “Madres de la Candelaria” de Medellín. Tales amenazas, sostienen, se originan en razón de las gestiones que adelantan a favor de las víctimas en el marco de la ley de justicia y paz.

1.4. Señalan que a pesar del contenido de los artículos 250.7 de la Constitución¹⁶ y el artículo 15 de la Ley de justicia y paz¹⁷, el Estado no está brindando las garantías de seguridad para efectivizar el derecho a la justicia de las víctimas, así como a las garantías judiciales y al debido proceso.

1.5. Aducen que los programas de protección y asistencia que desarrolla el Estado¹⁸ en relación con las víctimas no tienen la capacidad ni están diseñados para amparar a las víctimas en el marco de la ley de justicia y paz, debido a que los mecanismos de protección que ellos contemplan no cubren la totalidad de la población y establecen una serie de condiciones para acceder a los sistemas de seguridad que promueven. En este sentido los mecanismos de protección del Ministerio del Interior van encaminados a proteger a grupos poblacionales específicos, tales como dirigentes o activistas de grupos políticos y especialmente de grupos de oposición, dirigentes o activistas de organizaciones sociales, cívicas, comunales, gremiales o sindicales. Adicionalmente exige formar parte de una organización. En el caso de la Fiscalía General de la Nación, la protección que ofrece va específicamente orientada a víctimas y testigos dentro de los procesos judiciales pero “dichos procedimientos son tan demorados que la víctima puede no ser protegida mientras se pasan los procedimientos”, como ocurrió en el caso de Yolanda Izquierdo.

1.6. En relación con la Ley de justicia y paz, afirman que a pesar que se contempla la protección como un tema fundamental para las víctimas, y que esa protección debe estar en

cabeza del Estado, esos mecanismos no existen, por lo que plantean la necesidad de la creación de un sistema específico concertado para las víctimas dentro de la ley de justicia y paz.

1.7. Solicitan que se ordene al Ministerio del Interior y de Justicia y a la Fiscalía General de la Nación, y en especial a la Unidad de Justicia y Paz que se cumpla con el mandato legal establecido y por tanto, que diseñe, implemente y haga efectivo un programa de protección de víctimas y testigos de los procesos de esclarecimiento judicial de la ley de justicia y paz.

2. Pruebas relevantes

A continuación se relacionan los documentos allegados que presentan particular relevancia para la resolución del caso:

2.1. Copia del derecho de petición, en interés general, que radicó el 14 de mayo de 2007 la señora Patricia Buriticá Céspedes, Directora de la Alianza Inicial de Mujeres por la Paz ante el Ministerio del Interior y de Justicia. En la mencionada comunicación solicita una respuesta a “la exigibilidad de un plan de protección para las víctimas con el fin de salvaguardar el derecho a la vida, la dignidad y su derecho a la verdad, la justicia y la reparación”, demanda que se había hecho pública en la movilización del 8 de marzo de 2007 en Barranquilla, y de la cual se hizo entrega formal al secretario privado del Ministro del Interior el 29 de marzo de 2007.

2.2. Comunicación de junio 5 de 2007, a través de la cual la Viceministra del Interior le informa a la peticionaria que en la actualidad la protección a las víctimas, en el marco de los procesos de justicia y paz, es una función que se cumple a través de la Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional.

Señala así mismo el Ministerio del Interior que “la Fiscalía General de la Nación, conjuntamente con el Departamento Nacional de Planeación, Policía Nacional, Departamento Administrativo de Seguridad -DAS-, Programa Presidencial de Derechos Humanos y el Ministerio del Interior y de Justicia, lidera el PROGRAMA DE PROTECCIÓN DE VÍCTIMAS, TESTIGOS Y FUNCIONARIOS JUDICIALES DE LA LEY DE JUSTICIA Y PAZ: PROPUESTA PLAN DE CHOQUE, con el propósito de articular esfuerzos a favor de las víctimas a que hace referencia la Ley 975 de 2005”.

Por último le informa a la peticionaria sobre la existencia del Programa de Protección de Derechos Humanos estructurado con fundamento en la Ley 782 de 2002, reglamentado por el Decreto 2816 de 2006, dirigido a un grupo poblacional específico conformado por: “Dirigentes y activistas de organizaciones sociales, cívicas y comunales, gremiales, sindicales, campesinas y de grupos étnicos” que se encuentren en situación de riesgo cierto, inminente y excepcional como consecuencia directa y en razón del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias.

2.3. Oficio No. 482 de febrero 5 de 2007 suscrito por la Fiscal 20 Delegada ante el Tribunal, Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz, Sede Medellín, dirigido al Secretario de Gobierno del Departamento de Antioquia en el que se pone en conocimiento de esa autoridad la solicitud de protección formulada por la señora María de las Mercedes Ardila Restrepo para sí y para sus hijos menores, “quienes vienen siendo amenazados de muerte por personas pertenecientes al desmovilizado Bloque Suroeste Antioqueño de las AUC”.

2.4. Oficio No. 393 de febrero 1° de 2007 suscrito por la Fiscal 20 Delegada ante el Tribunal, Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz, Sede Medellín, dirigido al Secretario de Gobierno del Departamento de Antioquia en el que se pone en conocimiento de esa autoridad la solicitud de protección a su vida y la de sus hijas menores de edad, formulada por la señora Luz Mery Rincón Guarín “quien viene siendo amenazada de muerte por desmovilizados del bloque héroes de granada de las AUC, pues dos de sus integrantes se encuentran privados de la libertad por el homicidio de su esposo el señor Eduardo Alfonso Vargas Vargas en hechos ocurridos en el municipio de Alejandría (Antioquia)”. Informó así mismo la solicitante que los paramilitares que operaron en ese municipio dieron también muerte a su madre Lucía Guarín Ocampo, a su hermana Sandra Milena Rincón Guarín y a su tío Alejandrino Guarín.

3. Intervención de la parte demandada.

3.1. De la Fiscalía general de la Nación

El Fiscal Jefe de la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz presentó ante el juez de tutela un escrito en el que sostiene que no hay lugar a la tutela de los derechos fundamentales invocados en razón a que ese organismo “ha cumplido la normativa vigente, en concreto, la Constitución Política y la Ley 975 de 2005 y sus decretos reglamentarios”.

A continuación se presenta una síntesis de su intervención:

3.1.1. Desde el punto de vista procesal, señala que, a excepción de la doctora Patricia Buriticá Céspedes, las demás personas que suscriben la acción de tutela no cumplen con los requisitos de postulación establecidos en el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, en razón a que no se adjuntan los poderes correspondientes.

3.1.2. Indica que no se dan los presupuestos fácticos que permitan predicar la existencia de un perjuicio irremediable para el otorgamiento de una tutela transitoria al derecho a la vida de la demandante. La tutela se fundamenta en argumentos abstractos que no demuestran el quebranto de los derechos, existiendo además otros mecanismos idóneos para que las víctimas reclamen protección de sus derechos.

3.1.3. La Fiscalía General de la Nación, y en particular la Unidad Nacional para la Justicia y la Paz “no ha omitido en manera alguna su obligación de solicitar la protección a las víctimas y testigos intervinientes en los casos específicos dentro de la aplicación de la Ley 975 de 2005”. Por consiguiente no encuentra violación a los derechos fundamentales.

Para sustentar la anterior afirmación señala que de los artículos 15, 37 y 38 de la Ley 975/05 no se infiere el deber de creación de un Programa de Protección de Víctimas y Testigos exclusivamente para el procedimiento establecido por la Ley de justicia y paz. Indica que conforme al artículo 250 de la Constitución a la Fiscalía le corresponde “salvaguardar la vida e integridad física de las víctimas que estén dentro del proceso penal especial de la ley de justicia y paz y es lo que hasta la fecha se ha llevado a cabo”.

Invoca como prueba del cumplimiento por parte del estado colombiano de sus deberes de protección frente a las víctimas de la ley de justicia y paz, la información emitida por el Ministerio del Interior y de Justicia según la cual “la Fiscalía General de la Nación, conjuntamente con el Departamento Nacional de Planeación, Policía Nacional, conjuntamente con el Departamento Administrativo de Seguridad - DAS - , Programa Presidencial de Derechos Humanos y el Ministerio del Interior y de Justicia, lidera el programa de PROTECCIÓN DE VÍCTIMA, TESTIGOS, FUNCIONARIOS JUDICIALES DE LA LEY DE JUSTICIA Y PAZ: PROPUESTA PLAN DE CHOQUE con el propósito de articular esfuerzos a favor de las víctimas a que hace referencia la Ley 975 de 2005”.

3.1.4. Afirma que dentro de los mismos anexos de la acción de tutela obra evidencia sobre el cumplimiento de su deber constitucional de protección a las víctimas de los procesos de justicia y paz, como son las solicitudes a todos los organismos del estado para que salvaguarden la vida de todas las personas “que han sufrido daño”. Ello en cumplimiento del memorando 03 del 1° de febrero de 2007 de la Jefatura de Unidad de Justicia y Paz.

Informa que el procedimiento establecido en tal directiva consiste en que se informa a las víctimas de su derecho a denunciar sobre las amenazas y se remite la solicitud de protección al Comandante del Departamento de Policía respectivo con el fin de que se adopten las medidas provisionales de protección. Paralelamente se remite solicitud de protección al programa de protección de la Fiscalía General de la Nación con el fin de que se realice el estudio de amenaza y riesgo y se decida sobre el caso.

Concluye señalando que la supuesta omisión de la creación de un programa especial de protección de víctimas y testigos para la ley de justicia y paz no es un imperativo normativo, no obstante tanto la Fiscalía como los organismos ya mencionados (supra 3.1.3) “han buscado el fortalecimiento de los mecanismos ya existentes en la Ley de justicia y paz”.

3.2. Del Ministerio del Interior y de Justicia

Interviene a través de la Dirección de Derechos Humanos, solicitando se declare la improcedencia de la acción de tutela en lo que respecta al Ministerio del Interior y de Justicia, señalando además “que la accionante ha sido temeraria en la presente acción de tutela”. (Fol. 176)

A continuación se presenta una síntesis de los fundamentos de su solicitud:

3.2.1. Que no es claro cómo el Ministerio esté vulnerando los derechos de los peticionarios a la vida, a la seguridad personal y a la justicia, puesto que existe una respuesta emitida por el propio Ministerio a la accionante en la que se le informa “que se está trabajando en armonía con el Departamento Administrativo de Seguridad - DAS -, el Programa Presidencial de DDHH y DIH (...), el programa de Protección de este Ministerio, la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación para la protección de víctimas, testigos y funcionarios judiciales de la Ley de Justicia y Paz”.

3.2.2. Informa que “esta propuesta es un plan” que tiene como antecedentes las solicitudes de la comunidad internacional, el que los actuales programas de protección no estén diseñados para atender víctima o testigos dentro de la ley de justicia y paz; y en la necesidad de redefinir los parámetros de focalización de la política de protección a las víctimas, testigos y funcionarios judiciales relacionados en la ley de justicia y paz.

Manifiesta que “en desarrollo de este trabajo mancomunado existe el proyecto de “un decreto reglamentario por medio del cual se cree un sistema de protección para las víctimas y testigos de la Ley 975 de 2005””. Este proyecto, informa, “está en el proceso de revisión final para la respectiva sanción presidencial”.

3.2.3. Con base en lo anterior sostiene que el Gobierno no ha tenido una actitud omisiva, ni desinteresada como manifiestan los demandantes, puesto que “la creación de este proyecto de decreto es consecuencia de la necesidad de formular una política de protección de las víctimas y testigos del proceso de justicia y paz y que atiende a las características sui géneris del proceso y principalmente la problemática de inmediatez que pone de presente la evaluación de necesidades de protección para esta población en específico”.

3.2.4. Por último destaca que la tutela resulta improcedente por la existencia de otros mecanismos de defensa consagrados en la Constitución y en la Ley, con un grado significativo de eficacia como es la acción de cumplimiento.

4. Decisiones objeto de revisión

4.1. Del fallo de primera instancia

La Sección Cuarta - Subsección “A” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en providencia de agosto 13 de 2007, tuteló los derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal de las accionantes, víctimas y testigos de los procesos de esclarecimiento judicial de la Ley de justicia y paz. En consecuencia, ordenó al Ministro del Interior y de Justicia y al Fiscal General de la Nación que, dentro del término de 30 días contados a partir de la notificación de la providencia, dentro del ámbito de sus competencias constitucionales y legales, diseñen, implementen y ejecuten un programa de protección de víctima y testigos de la Ley de justicia y paz.

Los fundamentos en que se sostiene tal determinación se reseñan a continuación:

4.1.1 Estimó que con fundamento en lo previsto en el inciso 2° del artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 las demandantes Ana Briceida Mantilla, María Rubí Tejada Suárez, Ana Miriam Rodríguez Salguero, Carmen Alicia Herrera Corcho, Marlene Zambrano Padilla, Luz Stella García Villamizar, Luz Mary Álvarez Osorio, Justa Mena de Cocomacia, María Zabala, Nohora Villegas, Luz Helena Morales Palencia y Lucelly Gutierrez de Osorio, se encuentran legitimadas para actuar en nombre propio y agenciar los derechos de las personas que dicen representar, teniendo en cuenta que las mismas no están en condiciones de promover su propia defensa, y que manifestaron su interés de que no fuesen divulgados sus nombres por el temor de que la acción les genere represalias.

4.1.2 Consideró que los derechos cuya tutela se demanda (la vida, la integridad personal, la igualdad, el debido proceso) son de carácter fundamental, y pesa sobre ellos la inminencia de un perjuicio irremediable que demanda medidas urgentes e inmediatas de protección.

4.1.3 Destacó la preeminencia que la Constitución (Preámbulo y los artículos 11 y 12) y la jurisprudencia de esta Corte le han dado a los derechos a la vida y a la integridad personal¹⁹, y subrayó el deber de las autoridades públicas de proveer a su efectiva protección respecto de todas las personas, en especial de aquellas que sin participar directamente en el conflicto armado se ven afectadas por éste²⁰.

4.1.4 Invocó el artículo 250 de la Constitución y los artículos 15, 38 y 39 de la Ley 975 de 2004, y los Decretos Reglamentarios 4760 de 2005 (Artículo 11) y 3391 de 2006 (Artículo 8°), para señalar que en tales disposiciones se contempla la obligación para la Fiscalía General de la Nación de velar por la protección de la intimidad y seguridad de las víctimas de justicia y paz.

4.1.5. Luego de destacar el memorando No. 03 del 1° de febrero de 2007 de la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y Paz, así como la circular No. 0001 del 8 de febrero de 2007 del Fiscal General de la Nación²¹, concluyó que la normatividad constitucional, legal y reglamentaria concede amplias facultades a la Fiscalía General de la Nación para adoptar las medidas y acciones pertinentes para proteger a las víctimas, testigos y demás partes del proceso.

4.1.6 Declaró que todas las evidencias del proceso, incluidas las respuestas de las entidades accionadas, ponen de manifiesto la gran preocupación nacional que subsiste sobre la problemática de la seguridad de las víctimas de justicia y paz. Reconoce los esfuerzos que se hacen para hacerle frente, no obstante considera que resultan insuficientes, por lo que decide tutelar los derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal de las accionantes, víctimas y testigos de los procesos de esclarecimiento judicial de la ley de justicia y paz, y en consecuencia, ordenó a las entidades accionadas proceder al diseño, implementación y ejecución de un programa de protección de víctima y testigos de la Ley de justicia y paz.

4.1.7 Otorgó al fallo efectos “inter comunis” para todas las víctimas y testigos de la referida ley, teniendo en cuenta las circunstancias particulares por las que atraviesan, según lo reseña la demanda. Adopta como precedente para este aspecto de la decisión la sentencia SU-1023 de 2001.

4.1.8 La sentencia presenta una aclaración de voto de una de las magistradas que la suscriben, en relación con la legitimación por activa y los efectos de la decisión. Según el voto disidente la situación que plantea la demanda respecto de la legitimidad por activa, no permite declarar la existencia de una agencia oficiosa referida a las personas que integran las diversas organizaciones que son representadas por quienes actúan como demandantes. Considera sí, que se dan los presupuestos establecidos por la jurisprudencia en relación con los efectos “inter comunis” lo que conduce, de mejor manera, a una cobertura amplia de la sentencia.

4.2. Impugnación del fallo de primera instancia

El Ministerio del Interior y de Justicia impugnó la sentencia, solicitando su revocatoria, con fundamento en consideraciones que se resumen a continuación:

Estima la entidad demandada que la acción de tutela resulta improcedente en razón a que existen otros mecanismos de defensa judicial, con un grado significativo de eficacia, al que han debido acudir las demandantes para el logro de sus propósitos de protección, como es la acción de cumplimiento contemplada en la Ley 393 de 1998. Sostienen que lo que persigue la acción de tutela es el cumplimiento de los artículos 15 y 37 de la Ley 975 de 2005.

Considera que las personas que son activistas o dirigentes de las organizaciones demandantes, o de otras relacionadas con la población que es objeto de protección mediante los mecanismos previstos en la Ley 782 de 2002, y se encuentren amenazadas de manera inminente a consecuencia del conflicto armado, así se trate de víctimas o testigos en los procesos de justicia y paz, deben ser acogidos por esos procedimientos, siempre y cuando no se encuentren amparados por otro programa de protección.

El fallo de tutela coloca a la entidad impugnante en una situación de imposible cumplimiento, de una parte porque le asigna una función que no está en condiciones de cumplir dada su imposibilidad de establecer la situación concreta de la víctima o testigo dentro del proceso penal. De otra parte, le impone cargas presupuestales que no está en posibilidad técnica de asumir.

4.3. Del fallo de segunda instancia

La Sección Segunda Subsección "B" de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, revocó la sentencia de primera instancia, y en su lugar decidió rechazar por improcedente la acción de tutela, por falta de legitimación por activa y existencia de otro mecanismo judicial de defensa. A continuación se resumen los fundamentos de su decisión:

En primer lugar, estimó que en el caso bajo estudio no se presentan los presupuestos para reconocer una agencia oficiosa, particularmente por que las demandantes no dicen actuar en tal condición, y adicionalmente en razón a que no es posible establecer las circunstancias en que se encuentran los titulares de los derechos, a efecto de determinar su imposibilidad de ejercer su propia defensa. En consecuencia, respecto de la legitimidad por activa, decide asumir la acción únicamente respecto de la demandante Patricia Buriticá Céspedes.

En segundo término, considera que las declaraciones que se pretenden, están relacionadas con el cumplimiento de una ley que contiene mandatos generales, escapan a la órbita de competencia del juez constitucional. Las pretensiones de la demanda deben ser objeto de análisis a través de una acción de cumplimiento por parte del Juez Administrativo.

Como hecho destacado indica que la accionante ha solicitado y obtenido la protección que brinda el programa que para tal fin desarrolla el Ministerio del Interior y de Justicia, siendo en efecto beneficiaria del mismo.

Por último se lamenta del “(...) el hecho notorio y lamentable que sufren miles de personas que se ven forzadas a abandonar sus sitios de residencia y trabajo, por las amenazas y temor que generan las acciones de los grupos armados ilegales o subversivos (...), no obstante concluye que en este caso no es posible acceder al amparo solicitado, por existir otro medio de defensa judicial, como es la acción de cumplimiento.

5. Insistencia del Procurador General de la Nación

5.1 Del escrito de insistencia

Mediante escrito de enero 24 de 2008 el Procurador General de la Nación insistió ante la Sala de Selección correspondiente para que se revisara la acción de tutela radicada bajo el No. 1.783.291, al estimar que involucra uno de los asuntos de mayor trascendencia en el país: la protección de las víctimas y testigos en los procesos de esclarecimiento judicial de la ley de justicia y paz.

Considera la Procuraduría que la selección del expediente referido “permitirá examinar, a la luz de los derechos fundamentales de las mujeres y familias víctimas del conflicto armado, la necesidad imperiosa de implementar y ejecutar un programa de protección de víctimas y testigos de la Ley de justicia y paz que se traduciría en la real garantía de efectivización de sus derechos, así como del cumplimiento de los mandatos expresos para alcanzar la reconciliación nacional en la satisfacción de las necesidades de las víctimas”.

Manifiesta la Procuraduría que en situaciones de conflicto armado, las mujeres juegan a menudo un papel decisivo, por ser ellas el núcleo de la familia y tener bajo su responsabilidad a sus hijos menores de edad. Por ello, “la petición de crear un programa de protección de víctimas es una responsabilidad colectiva que evitaría la degradación y revictimización sucesiva de sus derechos”.

5.2 Intervención de la Procuraduría en el trámite de la revisión

Mediante oficio No. 353 de abril 14 de 2008 el Procurador General de la Nación presenta unas consideraciones con fundamento en las cuales coadyuva la revisión de la tutela “a favor de las víctima de la Ley 975/05, amenazadas, intimidadas y hostigadas por agentes generadores de violencia, situación de vulnerabilidad y revictimización que les impide ejercer

sus derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación integral”.

Estima el Procurador que es de vital importancia incorporar en las políticas y los programas de protección, las diferentes recomendaciones internacionales que buscan orientar a los estados en la asistencia y recuperación de las víctimas de conductas violentas. Presenta un extracto de las recomendaciones del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la asistencia a las víctimas del crimen. Señala que tales recomendaciones permiten establecer parámetros de políticas públicas que pueden observar las autoridades competentes para formularla con carácter general y que orientan la actuación de las que tienen participación en la ejecución de Programas de Protección de víctimas de la Ley de Justicia y Paz.

Sostiene que el fortalecimiento del Estado en materia de seguridad personal de las víctimas de conductas violentas, especialmente aquellas víctimas que acuden a la Ley 975/05, población vulnerable y definida, demanda del Estado la formulación de planes y estrategias que incorporen a los actuales o nuevos programas de protección estándares internacionales dirigidos a detener el proceso de victimización mediante la formulación de medidas de asistencia y de protección, tal como lo establecen las recomendaciones del Comité de Ministros del Consejo de Europa.

Estima prioritario atender la presunción de riesgo de la víctima y propender por la unificación de los criterios de evaluación de los niveles de riesgo, así como de las medidas que se adoptarían en cada caso, mediante la formulación de un protocolo o procedimiento que recoja las diferentes formas de evaluación.

6. Pruebas ordenadas por la Corte Constitucional

Mediante auto de marzo 28 de 2008 el magistrado sustanciador ordenó oficiar al Ministerio del Interior y de Justicia, a la Fiscalía General de la Nación, al Director General de la Policía Nacional y a la Directora del Departamento Administrativo de Seguridad - DAS- , con el propósito de indagar sobre las acciones que cada una de esas entidades ha desarrollado en el marco de sus competencias respectivas para garantizar la protección, la seguridad y el acceso a la justicia de las víctimas en los procesos de esclarecimiento de la verdad de la Ley de justicia y paz.

7. Informes emitidos por las autoridades requeridas:

En respuesta a la solicitud de información realizada por la Corte Constitucional, todas las autoridades públicas requeridas remitieron sus informes, los cuales se reseñan a continuación:

Mediante oficio OPT-A-161/2005 el Coordinador del Grupo de Justicia y Paz del Ministerio del Interior y de Justicia informó a la Corte sobre las siguientes acciones:

7.1.1. La expedición del Decreto 3570 de 2007, en cuyo diseño y elaboración participaron la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional, el Departamento Administrativo de Seguridad - DAS - el Departamento Nacional de Planeación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, el Programa Presidencial de Derechos Humanos, y el Ministerio del Interior y de Justicia.

El Decreto crea un programa de protección para víctimas y testigos; define una dirección ejecutiva a cargo de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia; crea un grupo técnico de evaluación de riesgo integrado por la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional, el Ministerio del Interior y de Justicia y el Departamento Administrativo de Seguridad, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, el Programa Presidencial de Derechos Humanos, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio del Interior y de Justicia, a la vez que señala funciones y responsabilidades.

La competencia para la adopción de las medidas de protección se radica en las entidades que directamente prestan este servicio como son la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional y la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia.

7.1.2. Elaboración de un mapa de riesgo cuya actualización está prevista cada dos meses, como herramienta para operar las alertas preventivas tempranas a cargo de la Policía Nacional. Así mismo un protocolo y flujograma que define los procedimientos para acceder y poner en marcha el programa de protección a víctimas y testigos de la Ley 975 de 2005.

7.1.3. Indica que conforme al artículo 32 del Decreto 3570/07 desde el mes de diciembre de 2007, se vienen realizando capacitaciones por parte del Comité Interinstitucional de Justicia y Paz, las cuales se desarrollarán en 26 departamentos del territorio nacional. Estas capacitaciones están dirigidas a Comandantes de Estación y Distrito de Policía, seccionales de inteligencia SIPOL, Fiscalías Locales, Unidades de Justicia y Paz, Directores, Subdirectores,

Jefes de Protección y funcionarios encargados de elaboración de estudios de niveles de riesgo y grado de amenaza en las diferentes seccionales del Departamento Administrativo de Seguridad, Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación y Personeros Municipales. No obstante señala que “se desarrolla actualmente el diseño y ejecución de una estrategia de capacitación y difusión a nivel nacional del programa de protección a víctima y testigos, con el acompañamiento de la CNRR y MAPP OEA”, en algunas secciones del país.

7.1.4. Informa que se suscribió un Convenio Interadministrativo con la Policía Nacional en la vigencia presupuestal 2007, por un valor de \$17.788.905.198 para la implementación de las medidas correspondientes a esa entidad en relación con el Programa de Protección para las víctimas y testigos en el marco del proceso de justicia y paz. Precisa que en la vigencia actual “se está trabajando en la elaboración de convenios interadministrativos con la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación, por un valor de \$13.500 millones de pesos”.

7.1.5. Refiere otras medidas como la asignación de equipos para facilitar la comunicación interna del Grupo Técnico de evaluación de riesgo, (en adelante GTER), y con los grupos técnicos seccionales. Informa que se puso en marcha el funcionamiento de los grupos técnicos de riesgo de Bogotá; Medellín y Barranquilla, creándose una red de comunicación entre sus miembros.

7.1.6. Informa que la Fiscalía General de la Nación en su calidad de Secretaría Técnica del GTER, ha solicitado la evaluación de 205 casos a nivel nacional, de los cuales 152 han sido atendidos por el GTER en Bogotá, Medellín y Barranquilla. De las evaluaciones realizadas se han recomendado las siguientes medidas de protección para 97 personas: 57 medidas de autoprotección, 18 revistas policiales, 2 plan padrino, 17 apoyos de reubicación temporal, 11 reubicaciones definitivas, 2 medios de comunicación avantel, 17 tiquetes aéreos nacionales, 1 esquema móvil de protección individual.

7.1.7. Señala que dentro del Programa de Protección a víctimas y testigos de justicia y paz, liderado por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, se han adoptado medidas en relación con las siguientes personas:

* Patricia Buriticá Céspedes, identificada con C.C. No. 41.555.960 en su condición de

defensora de derechos humanos, se le asignó un esquema móvil de protección consistente en un vehículo corriente, dos unidades de escolta con su respectivo armamento y medios de comunicación. Este esquema estuvo vigente entre el 29 de septiembre de 2006, hasta el 21 de diciembre del mismo año, "día en el cual la beneficiaria, mediante oficio remitido al DAS informó de su salida a vacaciones y que "a partir de ese día no utilizaré el esquema de seguridad asignado a mi cargo".

* Ana Briceida Mantilla, identificada con la C.C. No. 28.013.448 en su condición de persona en situación de desplazamiento, desde el 21 de agosto de 2007 y hasta la fecha, ha recibido revistas policiales y cuenta con un medio de comunicación avantel. En la actualidad el DAS está adelantando la evaluación de nivel de riesgo con miras a determinar las medidas necesarias para su protección.

* Luz Mery Rincón Guarín, identificada con C.C. No. 41.103.144. Ante una solicitud de inclusión en el Programa de Protección a población en situación de desplazamiento, y dada la urgencia del caso, el programa le asignó el día 3 de abril/08, un apoyo de reubicación temporal equivalente a \$1.384.500.=, y tiquetes aéreos nacionales para ella y su núcleo familiar, a la vez que se coordinó con la Policía Nacional, la realización de revistas periódicas en torno a su domicilio.

* Marlene Zambrano Padilla, identificada con C.C. No. 41.103.144. En la actualidad el DAS está adelantando la evaluación del nivel de riesgo.

Respecto de las demás personas en relación con las cuales se solicitó información, se indica que no han realizado solicitud de protección al Programa de Protección que lidera la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia.

Sin embargo, advirtió que en los casos de Claudia Jadith Balceró (C.C. No. 49.768.738), Justa Rufina Correa Venera (C.C. No. 26.735.910), Rosa Cecilia Osorio Calderón (C.C. No. 49.767.908), Petrona del Carmen Trocha de Anillo (C.C. No. 22.912.430), Olga Cecilia

Martínez Ovalle (C.C. No. 42.494.675), María de las Mercedes Ardila Restrepo (C.C. No. 221.673.030), Sergio Alberto Valenzuela Corrales (C.C. No. 70.852.447 de Támesis), y Guillermo Antonio Valencia Ospina (C.C. No. 1.098.627.931 de Palestina), según cruce de información realizado con la Fiscalía General de la Nación, se pudo establecer que éstos casos han sido evaluados por el Programa de Atención a Víctimas y Testigos de la Fiscalía General de la Nación.

7.2. De la Fiscalía General de la Nación

Mediante oficio JUNJP el Jefe de la Unidad de Fiscalía para la Justicia y la Paz informó a la Corte:

7.2.1. Que mediante resolución 0-4773 de diciembre 3 de 2007 el Fiscal General de la Nación (Art. 27 num. 1° del Decreto 3570/07) impartió directrices a los Fiscales adscritos a la Unidad Nacional de Fiscalías para la justicia y la paz (UNFJP), en relación con el reconocimiento sumario de la calidad de víctima o perjudicado dentro de los procesos de esclarecimiento de la Ley de justicia y paz, en el entendido que la determinación final corresponde a los magistrados de la Sala de Justicia y Paz del Tribunal correspondiente, en la audiencia en la que se tramite el incidente de reparación integral.

7.2.2. Que desde el inicio de la actividad de la Unidad Nacional de Fiscalía para la Justicia y la Paz, los funcionarios de esa unidad “han oficiado en pluralidad de casos a los Comandantes de Policía de las regiones donde aquellas se encontraba (las presuntas víctimas)e, incluso, solicitado estudio de evaluación a la oficina de protección de la entidad. En muchos casos los presuntos afectados rehusaron aceptar las medidas ofrecidas como necesarias y, en otros, se concluyó que el riesgo era ordinario o inexistente”.

7.2.3. Que una vez excedido el Decreto 3570 de 2007, la UNFJP ha solicitado asistencia inicial a los Comandantes de Estación de Policía correspondientes a las regiones donde se encuentran las personas que han informado sobre situaciones de riesgo o amenaza, autoridades que de inmediato deben informar al Grupo Técnico de Evaluación de Riesgo (GTER) para lo de su cargo. Igualmente señala que cuando se les ha requerido, los fiscales de la UNFJP han acreditado sumariamente la condición de víctima para los efectos del citado decreto.

7.2.4. En particular sobre las personas que instauran la acción de tutela refiere que la señora Patricia Buriticá Céspedes, en su condición de defensora de derechos humanos recibe medidas de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia.

En relación con las señoras Claudia Judith Balceró Giraldo, Justa Rufina Correa Venera, Rosa Cecilia Osorio Calderón, Petrona del Carmen Trocha de Anillo, Olga Cecilia Martínez Ovalle, indica que antes de la expedición del Decreto 3570 de 2007, solicitaron, a través de apoderado, a la Dirección del Programa de Protección y Asistencia de la FGN medidas de protección. Por consiguiente se solicitó al Comandante del Departamento de Policía del Cesar que implementara las medidas pertinentes para la protección de la vida de las precitadas y sus grupos familiares. No obstante, señala, las mencionadas ciudadanas manifestaron por escrito que no estaban dispuestas a moverse de la ciudad de Valledupar dado que su único interés era conocer la verdad sobre el paradero de sus familiares desaparecidos y que sólo deseaban que se le brindara garantías de seguridad en Valledupar.

Refiere que una vez creado el Programa de Protección de Víctimas y Testigos de la Ley de Justicia y Paz la situación de las ciudadanas Balceró Giraldo, Correa Venera, Osorio Calderón, Trocha de Anillo y Martínez Ovalle fue evaluada por el GTER con sede en Barranquilla en sesión de febrero 27 de 2008, el cual aprobó calificar el riesgo como ordinario y oficiar a la Dirección del CTI y al Comandante del Departamento de Policía del Cesar para que les fuera otorgado un plan padrino, se le hizo entrega por parte de la Policía Nacional de un Manual de Medidas de seguridad y autoprotección y se le ordenó a las autoridades de Policía de Valledupar, desplegar actividades de registro y control en el sector en donde están ubicadas sus residencias, a través de revistas periódicas por parte de la patrulla de vigilancia del sector, “con el propósito de contener las pretensiones de grupos delincuenciales”. Igualmente se recomendó a las evaluadas estrechar los lazos de comunicación y el flujo de información con el Comandante de la Estación de Policía de Valledupar y/o patrulla del sector con el objeto de conocer las novedades que se le presenten en su entorno.

Respecto de la señora María de las Mercedes Ardila Restrepo se informa que mediante acta del 28 de marzo de 2008 el GTER calificó el riesgo de la mencionada ciudadana como ordinario y estableció que no se acreditaban los requisitos para vincularla al Programa de Protección de Víctima y Testigos de Justicia y Paz, por lo que se le recomendó como medida de seguridad la autoprotección, y se ordenó mantener revistas de seguridad por parte de la

Policía Nacional de Antioquia.

En lo que concierne a los ciudadanos Sergio Alberto Valenzuela Corrales y Guillermo Antonio Valencia Ospina, indica que se han realizado diez evaluaciones, todas ellas con resultados negativos por no reunir los requisitos exigidos por la resolución 2700 de 1996, y porque el riesgo de los mencionados ciudadanos se ha calificado como ordinario. No obstante se reiteraron solicitudes de protección a la Policía Nacional. Evaluada su situación bajo los parámetros del Decreto 3570 de 2007, en sesión de enero 19 de 2008 del GTER, el riesgo de los señores Valenzuela Corrales y Valencia Ospina fue calificado como ordinario a la vez que se recomendó mantener las medidas de autoprotección por parte de la Policía Nacional del Valle de Aburrá.

7.2.6. Por último en lo que tiene que ver con los recursos asignados para el manejo del programa la Fiscalía señaló:

(...)El Decreto que creó el Programa de Protección a víctimas y testigos de la Ley 975 de 2005 fue expedido desde septiembre de 2007 en ese mismo mes la Fiscalía General de la Nación (...) solicitó al Ministerio del Interior y de Justicia (\$6.888´398.419.=) para la vigencia 2007. Sin embargo, al finalizar la anualidad cuando se iba a realizar el traslado de los recursos se concluyó que no era posible ejecutar los recursos en la vigencia 2007 ya que no se alcanzaba a cumplir en dicho lapso con el trámite de contratación exigido para los dineros públicos porque ya no era posible manejar reservas presupuestales para el año 2008. Para la vigencia 2008, se solicitaron \$13.712´083.366.=, cifra que fue considerada elevada para el presupuesto previsto para dicho programa teniendo en cuenta que el Ministerio de Hacienda solo aprobó \$15.000.000.000.= para todas las entidades que conforman el Programa, en ese sentido se solicitaron 5.620.486.166.= recursos presupuestales que a{un no han sido aprobados”.

7.3. De la Policía Nacional

La Secretaría General - Asesoría Legal de esta Institución informa a la Corte que en ejecución de las competencias asignadas por el Decreto 3570 de 2007, se han desarrollado las siguientes acciones:

7.3.1. En cumplimiento de las competencias que a la Policía Nacional asignó el Decreto

3570/07, esta institución ejecuta dos tipos de dispositivos de protección: (i) Dispositivo de protección dirigido a municipios, que hace referencia a la presencia activa en los municipios priorizados dentro del mapa de riesgo. “Las labores desarrolladas por la Policía están encaminadas al control de las variables de conflictividad que se determinan en el mapa de riesgo elaborado por el Subcomité de protección y que impiden la participación de las víctimas y testigos en los procesos de Justicia y Paz, como consecuencia de amenazas contra su vida e integridad”. Para el cumplimiento de esta función señala el informe “el Ministerio del Interior y de Justicia transfiere a la Policía Nacional los recursos que le permiten desarrollar acciones de disuasión y control a los agentes generadores del riesgo, con los cuales se adquieren equipos de movilidad y comunicaciones que ayuden en el mejoramiento de la infraestructura y capacidad de respuesta institucional”.

(ii) Dispositivo de atención individual frente a la evidencia de un riesgo extremo y/o extraordinario: es el conjunto de medidas y medios de protección específicos adecuados y suficientes para evitar que se materialice el riesgo extraordinario o extremo sobre una víctima o testigo, en el marco de la Ley 975/05, generado como consecuencia de su participación directa en el proceso de justicia y paz o para obstaculizar su intervención en el mismo. Este dispositivo incluye la aplicación del recurso de “asistencia inicial”, medida que consiste en satisfacer las necesidades del beneficiario y su núcleo familiar en materia de alimentación, aseo, asistencia médica, y hospedaje, por un tiempo de quince días, período en el cual el grupo técnico de evaluación del nivel de riesgo debe decidir de fondo la situación de la víctima o testigo y las medidas que le otorgará, función ésta que se encuentra a cargo de los Comandantes de Estación de cada municipio.

(iii) Como estrategias de difusión de la Ley 975/05 y el Decreto 3570/07, la Policía Nacional como miembro del subcomité de protección, ha adelantado 19 jornadas de capacitación en 11 departamentos de policía²² con la asistencia de 1105 profesionales de la policía, pertenecientes a estaciones, distritos, escuadrones móviles de carabineros, coordinadores de derechos humanos, y oficinas de atención al ciudadano.

(iv) En relación con acciones concretas refiere que se han adoptado medidas consistentes en revista a residencia de los señores Guillermo Antonio Valencia Ospina, Sergio Alberto Valenzuela Corrales, María de las Mercedes Ardila Restrepo, así como medidas de autoprotección al señor José Norman Arroyave Monsalve. Las demás personas que

instauraron la acción de tutela no aparecen registradas como beneficiarias del dispositivo de atención individual que otorga el “Programa de protección para víctima y testigos de la Ley de Justicia”.

7.4. Del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)

La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del DAS, informa que los programas de protección a las víctimas y testigos de la Ley de justicia y paz “son de competencia exclusiva y excluyente del Ministerio del Interior y de Justicia, y el DAS, solamente actúa como cuerpo de APOYO para la administración de los esquemas protectivos que han sido aprobados previamente por el CRER23”

Hecha esta aclaración informa que el CRER ordenó implementar un esquema de protección para la señora Patricia Buriticá Céspedes, el cual inició el día 29 de septiembre de 2006, y se ejecutó hasta el 18 de diciembre de 2006 en que la beneficiaria informó sobre su salida a vacaciones por lo cual no usaría el esquema. “Desde esa fecha no volvió a comunicarse para solicitar el esquema de seguridad”.

En relación con las señoras Ana Briceria (sic) Mantilla y Marlene Zambrano, se encuentra en trámite, a solicitud del Ministerio del Interior y de Justicia, un estudio de nivel de riesgo de un grupo de personas, entre el que se encuentran las precitadas. Los estudios se encuentran en trámite. Respecto de las demás personas relacionadas en la tutela, no se halló actuaciones institucionales por parte del DAS.

8. Intervención en calidad de amici curiae

Javier Ciurlizza, Michael Reed Hurtado y Lily Andrea Rueda, representante legal, coordinador del área de justicia e investigadora, respectivamente, del Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ) en Colombia, intervinieron en el presente proceso de revisión en condición de amici curiae, con el objeto de presentar sus observaciones. Los aspectos relevantes de su intervención se reseñan a continuación:

8.1. El reconocimiento y la garantía por parte del Estado de los derechos de los sujetos pasivos de graves violaciones de derechos humanos se constituyen en presupuesto esencial del proceso penal. En particular, la garantía de acceso a la justicia debe traducirse en la

posibilidad real, no nominal, de acudir ante la jurisdicción independiente, imparcial y competente para plantear, probar y alegar sus pretensiones.

Alude a la diferencia doctrinaria que se ha establecido entre la participación de la víctima en sentido estricto y en sentido amplio, para destacar que conforme a esta última dimensión “La participación abarca la necesidad de concebir y tratar las necesidades de la víctima de forma integrada y articulada, evitando soluciones parciales y una victimización secundaria. Los intereses de la víctima no se deben entender sólo en el marco del procedimiento penal, sino que las medidas de atenuación de los efectos del delito deben darse antes y después del procedimiento jurídico en caso de ser necesario”. (Fol. 3 escrito)

Refiere que la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha incluido como directrices básicas de la participación de las víctimas en sentido amplio: (i) La gestión y administración de las expectativas de las víctimas; (ii) La comunicación e intercambio regular de información con las víctimas; (iii) La educación sobre el proceso penal del cual hace parte la víctima; (iv) el entrenamiento y la concienciación del personal de la institución que trata directamente con los sujetos pasivos de los delitos, sobre sus necesidades; (v) la información sobre el estado del proceso, y (vi) la protección de las víctimas.

8.2. En cuanto a la protección de las víctimas como elemento fundamental de la participación en los procesos de esclarecimiento judicial, sostienen que los derechos a la vida e integridad, libertad y seguridad personales cuentan con expresa consagración normativa en el ámbito internacional²⁴, en tanto que en el ámbito nacional colombiano ha sido incorporado al orden constitucional por la jurisprudencia en la categoría de los “derechos innominados”, con fundamento en el artículo 94 de la Carta y en virtud del mandato del artículo 93 ib.

Estiman que no existen expectativas reales de participación de las víctimas en los procedimientos judiciales sin garantías concretas de protección. Y agregan que la lección más importante derivada de las iniciativas de judicialización de crímenes del sistema ha sido justamente “que no se hizo lo suficiente para garantizar el derecho a la protección de víctimas y testigos”.

8.3. Sostienen que en Colombia existe un contexto de alto riesgo para la participación de las víctimas y testigos de violaciones graves, generado, entre otras causas, por la persistencia

del conflicto armado y la actividad persecutoria de personas y grupos que se ven sometidas a la justicia. Apoyan esta percepción en las observaciones de la Misión de Apoyo al proceso de Paz de la OEA, quien “ha constatado el aumento de las amenazas contra las víctimas y la limitada capacidad del Estado para ofrecer protección en determinados departamentos como Putumayo, Cesar, Córdoba, Antioquia, Norte de Santander y Nariño.”

Destacan que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su informe anual de 2007 “expresó que un gran obstáculo para la participación de las víctimas en el proceso de justicia y paz para reivindicar sus derechos correspondía al accionar de las bandas delincuenciales, de los miembros de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) que no se desmovilizaron, de los nuevos actores armados y el fortalecimiento de algunos ya existentes²⁵”. (Fol. 6)

A partir de tales referencias concluyen que “es del todo razonable colegir que en Colombia recaen graves factores de riesgo sobre quienes ostentan la calidad de víctimas de la violencia”.

8.4. Al referirse a los elementos mínimos de una protección eficaz por parte del Estado conforme a la jurisprudencia nacional y la práctica internacional, señalan que los programas de protección deben ser entendidos como un conjunto de medidas organizadas y coherentes para salvaguardar la vida e integridad, seguridad y libertad personales de sus beneficiarios.

Refieren al documento “Instrumentos de Estado de Derechos para sociedades que han salido de un conflicto. Iniciativas de enjuiciamiento” elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en el que se establecen algunos lineamientos para garantizar una protección adecuada a las víctimas que deban prestar declaración en los procesos de esclarecimiento judicial.

8.5. Sobre los programas de protección que han diseñado y ejecutado las autoridades colombianas²⁶ para ciertas poblaciones que se encuentran sometidas a riesgos que no están obligadas a soportar, manifiestan que “enfrentan problemas en la práctica, y en ocasiones, no responden a las necesidades de las víctimas del conflicto”.

Como parámetros mínimos, adicionales a los establecidos por la práctica internacional, y que pueden contribuir a superar los problemas que enfrentan los programas de protección

diseñados, sugieren los siguientes: (i) la atención especial a la naturaleza de la población beneficiaria; (ii) la no categorización de víctimas del conflicto; (iii) el otorgamiento de la protección por la evidencia del riesgo y no por retribución a la colaboración en la causa criminal; (iv) la atención integral: antes, durante y después de los procesos penales; (v) la investigación y sanción de las muertes violentas y las amenazas contra víctimas que reclaman sus derechos; (vi) la necesidad de una respuesta organizada y estructurada y no como medidas extraordinarias sobre situaciones de emergencia; (vii) la coordinación entre las autoridades encargadas de brindar protección; (viii) la participación de la víctima en la toma de decisiones por parte de las autoridades; (ix) la oferta pública y transparente de los programas de protección.

Finalmente sostienen que la puesta en marcha de un sistema eficaz de protección a las víctimas y testigos de violaciones graves es una medida inaplazable en el contexto colombiano y un requisito para el cabal cumplimiento de la obligación de judicializar crímenes internacionales.

II. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

1. Competencia.

Esta Corte es competente para conocer del fallo materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política, en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, y en virtud del auto del treinta y uno (31) de enero de dos mil ocho (2008), expedido por la Sala de Selección Número Uno de esta Corporación, que decidió seleccionar el presente asunto para su revisión.

1.

2. 2. Problema jurídico

De acuerdo con los antecedentes reseñados debe la Corte establecer si las autoridades acusadas (Ministerio del Interior y de Justicia y Fiscalía General de la Nación), han vulnerado los derechos fundamentales a una vida digna (Art. 11), a la seguridad personal (Art. 11), al debido proceso (Art. 29) y a las garantías judiciales y de acceso a la justicia (Art. 229) de las demandantes, en razón a la manera como dichas autoridades han afrontado, en el marco de

sus competencias, el deber estatal de protección y de garantía de acceso a la justicia, debidos a las víctimas en los procesos de esclarecimiento judicial de justicia y paz.

Para resolver el problema así planteado la Corte analizará los siguientes temas: (i) Como cuestiones preliminares, de procedimiento constitucional, estudiará: a). la legitimidad de personería para actuar cuando se invocan derechos fundamentales de personas que han sido sometidas a vulneración sistemática de derechos fundamentales, y b). La eficacia de la acción de cumplimiento como mecanismo judicial de defensa, en el caso concreto. De superar los anteriores asuntos de procedimiento, (ii) la Corte reiterará su jurisprudencia sobre el derecho fundamental a la seguridad personal; (iii) recordará las obligaciones constitucionales e internacionales sobre la protección de la mujer contra toda forma de violencia y en particular la derivada del conflicto armado; (iv) reiterará su jurisprudencia sobre los riesgos específicos y las cargas extraordinarias que soporta la mujer, en razón de su condición de género, en el contexto del conflicto armado; (v) verificará el nivel de riesgo en que se encuentran las víctimas del conflicto armado, y el impacto sobre sus posibilidades de acceso pleno a la justicia; (vi) recordará las directrices (principios y elementos mínimos de racionalidad) que conforme a la jurisprudencia y la práctica nacional deben orientar y contener una estrategia de protección satisfactoria de las víctimas de criminalidad masiva y/o sistemática; (vii) la respuesta estatal para garantizar la protección de las víctimas y testigos en el marco de la Ley de Justicia y Paz; (viii) a partir de esas premisas, valorará la situación de riesgo que invocan las demandantes, y la estrategia de protección diseñada por las autoridades estatales.

1. Cuestiones preliminares

La Sección Segunda Subsección “B” de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, revocó la sentencia de primera instancia, que había tutelado los derechos fundamentales de todas las demandantes, y asignado efectos “inter comunis para todas las víctimas y testigos” de la Ley de Justicia y Paz. En su lugar decidió, rechazar por improcedente la acción de tutela, por falta de legitimación por activa en relación con las demandantes distintas a Patricia Buriticá Céspedes, y por la existencia de otro mecanismo judicial de defensa, respecto de esta última.

Estimó el Consejo de Estado que en el presente caso no se presentan los presupuestos para reconocer una agencia oficiosa, por que las demandantes no dicen actuar en tal condición, y adicionalmente, no es posible establecer las circunstancias en que se encuentran los titulares de los derechos, a efecto de determinar su imposibilidad de ejercer su propia defensa. Sin embargo destacó“(…) el hecho notorio y lamentable que sufren miles de personas que se ven forzadas a abandonar sus sitios de residencia y trabajo, por las amenazas y temor que generan las acciones de los grupos armados ilegales o subversivos (...). (El original sin subrayas).

Corresponde previamente a la Sala examinar si en efecto, se configura alguna de las causales de improcedencia aducidas por el Consejo de Estado para rechazar la acción de tutela.

3.1. Sobre la legitimidad de personería para demandar en el presente caso

Observa la Sala que la acción de tutela se encuentra suscrita por la señora Patricia Buriticá Céspedes quien manifiesta actuar en nombre propio y en su condición de Directora de la Alianza Iniciativa de Mujeres Colombiana por la Paz, e integrante de la Comisión Nacional de Reconciliación y Reparación.

Advierte también, que en el texto de la demanda se involucran las situaciones de las señoras Ana Briceida Mantilla, María Ruby Tejada Suárez, Ana Myriam Rodríguez Salguero, Carmen Alicia Herra Corcho, Marlene Zambrano Padilla, Luz Stella García Villamizar; Luz Mary Álvarez Osorio; Justa Mena; María Zabala; Nohora Villegas; Luz Helena Morales Palencia; Lucelly Gutiérrez de Osorio, quienes aparecen debidamente identificadas, aducen su condición de víctimas y manifiestan representar los intereses de otras personas también víctimas del conflicto armado, quienes no aparecen identificadas. Como anexos de la demanda (Fols. 73 a 96) se presentan escritos de adhesión a la demanda de tutela presentada por la Alianza Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz, firmados por cada una de las ciudadanas antes relacionadas, en los que aparece claramente identificada la demanda a la que acceden.

Para la Sala resulta inobjetable que la metodología adoptada para la presentación de la demanda en lo que respecta a la señora Patricia Buriticá Céspedes, y a quienes suscriben los anexos de la misma en condición de peticionarias adherentes, responde a los requerimientos básicos que rigen este procedimiento, inspirado en los principios de informalidad y

prevalencia del derecho sustancial (Art. 14 del Decreto 2591 de 1991).

La flexibilidad que los mencionados principios imprimen al trámite de la tutela, unida a una aproximación a la complejidad de las situaciones que plantea la demanda, las cuales involucran hechos acaecidos en diferentes zonas del país que sugieren problemas de seguridad en las actoras, permite en el presente asunto, concebir la demanda como un acto procesal complejo que se integra con el texto principal firmado por la demandante Patricia Buriticá Céspedes, como Directora de la organización que aglutina a las demandantes, y los memoriales de adhesión individualmente suscritos por Ana Briceida Mantilla, María Ruby Tejada Suárez, Ana Myriam Rodríguez Salguero, Carmen Alicia Herra Corcho, Marlene Zambrano Padilla, Luz Stella García Villamizar; Luz Mary Álvarez Osorio, Justa Mena, María Zabala, Nohora Villegas, Luz Helena Morales Palencia y Lucelly Gutiérrez de Osorio, en los cuales se identifica adecuadamente el documento al que acceden.

De tal manera que la demanda así concebida aparece adecuadamente instaurada por todas las personas que suscriben el libelo matriz y los memoriales de adhesión en los que aparece plenamente identificado aquél, a partir de su temática central y las pretensiones.

No resulta pertinente efectuar, en relación con quienes suscriben el documento matriz, o los actos de adhesión, un examen sobre la eventual estructuración de los presupuestos que permiten una agencia oficiosa, por cuanto se trata de titulares de los derechos invocados, quienes directamente solicitan protección y garantía de sus propios derechos fundamentales.

Situación distinta se presenta en relación con la cantidad de personas y familias innominadas a las cuales dicen representar algunas de las demandantes, sin que se aporte información sobre su identidad y sobre la situación específica que les impide promover su propia defensa. En estos eventos, lo pertinente es determinar si esas personas se encuentran en la misma situación de hecho de las demandantes a efecto de evaluar si se modulan los efectos de un eventual fallo de tutela (inter comunis) aspecto que se valorará en la oportunidad correspondiente.

En conclusión, en atención al presupuesto procesal de la legitimación por activa, no encuentra la Sala obstáculo jurídico para ingresar al estudio de fondo de la tutela instaurada por la ciudadana Patricia Buriticá Céspedes (libelo matriz) y las doce (12) ciudadanas que

suscriben los memoriales de adhesión que obran como anexos a folios 73 a 96.

3.2. Sobre la inidoneidad de la acción de cumplimiento como mecanismo alternativo de defensa

El juez de segunda instancia encontró que, conforme a la demanda, la única persona legitimada para accionar en tutela era la señora Patricia Buriticá Céspedes, pero declaró improcedente su demanda aduciendo la existencia de la acción de cumplimiento como mecanismo alternativo con idoneidad para la defensa de sus derechos fundamentales, bajo el entendido que la pretensión de la accionante era el cumplimiento del artículo 38 de la ley 975/05.

La sola existencia formal y abstracta de un medio de defensa, ha dicho la Corte, no satisface por sí misma la garantía de protección prevista en los artículos 86 y 228 de la Carta, signada por la exigencia de prevalencia del derecho sustancial:

“Así las cosas, para los efectos de establecer cuándo cabe y cuándo no la instauración de una acción de tutela, el juez está obligado a examinar los hechos que ante él se exponen así como las pretensiones del actor, y a verificar si, por sus características, el caso materia de estudio puede ser resuelto, en relación con los derechos fundamentales posiblemente afectados o amenazados, y con la efectividad indispensable para su salvaguarda, por los procedimientos judiciales ordinarios, o si, a la inversa, la falta de respuesta eficiente de los medios respectivos, hace de la tutela la única posibilidad de alcanzar en el caso concreto los objetivos constitucionales”²⁸

Para cumplir tal cometido corresponde al juez valorar, en cada caso concreto, si el medio de defensa judicial existente cumple con los requisitos de idoneidad²⁹ y eficacia³⁰ que tornan en improcedente la acción de tutela.

Pues bien, en el presente caso las demandantes al instaurar la acción de tutela manifiestan “la reiterada re victimización de las víctimas que participan dentro de los proceso de la Ley de justicia y paz que afecta de manera primordial la vida, el derecho a la seguridad y al debido proceso ya que los sistemas de protección vigentes no cubren a la totalidad de las víctimas de la ley y estas al tratar de acceder a la justicia se ven nuevamente perseguidas y amenazadas dentro del proceso”. (Fol. 3 demanda).

A partir de ello estiman que se presenta “una vulneración manifiesta del derecho a la seguridad personal y al debido proceso y garantías judiciales consagrado (sic) en los artículos 11, 29 y 229 de la Constitución Política”, y aunque mencionan los artículos 13, 37 y 38 de la Ley 795 de 2005, como normas vulneradas, es evidente que su demanda se orienta a perseguir la garantía de sus derechos fundamentales a la seguridad, a la vida, a la integridad personal, y al acceso a la justicia. En la mención que se hace a algunas disposiciones de la Ley de Justicia y Paz, se advierte por una parte, el propósito de darle sustento normativo a su demanda de diseño de una política pública orientada a la protección de sus derechos fundamentales a la vida, la integridad y la seguridad personal, y de otro, identificar las autoridades que puedan ser eventuales destinatarias de una orden de tutela.

De manera que el interés que subyace en la demanda de tutela no es el de poner de manifiesto la renuencia de una autoridad pública a cumplir con un deber legal omitido. La demanda trasciende esta pretensión al propugnar por el diseño de una política integral de Estado que garantice los derechos fundamentales a la vida, la seguridad y la integridad personal de las víctimas de los procesos de esclarecimiento judicial de la Ley de justicia y paz, de la cual sin duda forma parte el cumplimiento de los mandatos contenidos en los artículos 13, 37 y 38 de la Ley 975 de 2005.

Los hechos puestos de presente en la acción de tutela desbordan el ámbito limitado de la acción de cumplimiento cuyo propósito fundamental radica en propender por la eficacia y materialidad del sistema normativo dentro del Estado social de derecho. El marco de esta acción se muestra como insuficiente para amparar las órdenes que se derivarían de la constatación de una efectiva vulneración de los derechos fundamentales que invocan las demandantes. El medio alterno se muestra así como inidóneo para el logro de la pretensión demandada.

Por último, es la propia regulación de la acción de cumplimiento la que orienta la selección del medio judicial, con atributos de idoneidad y eficacia, hacia la tutela. En efecto, el artículo 9° de la ley 393/97 establece como causal de improcedencia de la acción de cumplimiento el que los derechos invocados o comprometidos sean garantizados a través de la acción de tutela. Esta causal se funda en los principios de supremacía de la Constitución y de primacía de los derechos fundamentales (Arts. 4° y 5° C.P.) que imponen al juez el deber de optar por la acción de tutela como mecanismo idóneo, cuando quiera que la situación concreta que se

le pone de presente, plantea una eventual afectación iusfundamental.

Despejadas así las cuestiones preliminares que indujeron al juez constitucional de segundo grado a revocar la protección constitucional, procede la Sala a abordar el estudio de fondo de la problemática que plantea la demanda.

4.1. La Constitución Política contempla múltiples referencias a la garantía del derecho a la seguridad personal, las cuales comportan a su vez diversas dimensiones de la misma. Así, por mandato del artículo 2° superior, que establece el deber primordial de protección en cabeza del Estado, las autoridades colombianas están instituidas para brindar protección a las personas, resguardando su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades. Entre tales derechos, los más básicos para la existencia misma de las personas son la vida y la integridad personal, establecidos en los artículos 11 y 12 Superiores. Conforme a esta dimensión, ha señalado la jurisprudencia que el énfasis principal de la labor protectora de las autoridades ha sido la de proveer de manera efectiva 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 persona³¹”.

El Constituyente, al regular diversas manifestaciones de la seguridad personal en contextos de la vida ordinaria, proscribió explícitamente la sujeción de las personas a determinados riesgos que consideró inaceptables: “el riesgo de 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)”.

4.2. Así mismo el reconocimiento y protección del derecho a la seguridad personal constituyen obligaciones internacionales para el Estado colombiano, y por lo mismo, la

jurisprudencia de esta Corporación ha considerado que tal derecho se incorpora a nuestro ordenamiento en virtud de los artículos 93 y 94 de la Constitución³².

En tal sentido la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948³³, establece en su artículo 3° que “Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”.

La Convención Americana de Derechos Humanos, Pacto de San José³⁴, establece en su artículo 7°: “1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales...”

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos³⁵, dispone en su artículo 9: “1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales...”.

Al determinar el alcance del derecho a la seguridad personal en el orden constitucional colombiano, a la luz de los instrumentos internacionales reseñados, la Corte señaló:

(i) El derecho a la seguridad personal está incorporado al ordenamiento jurídico colombiano en virtud de los artículos de la Constitución citados e interpretados a la luz de los instrumentos de derechos humanos ratificados por Colombia que crean obligaciones internacionales para el país (artículos 93 y 94 de la Constitución);

(ii) Además de manifestarse como un derecho humano fundamental de todas las personas, el derecho a la seguridad personal adquiere especial importancia en el caso de ciertos sujetos que, dada su condición o su contexto, han recibido especial protección tanto por la Carta como por otras fuentes de derecho internacional vinculantes para Colombia; y

(iii) El contenido específico del derecho a la seguridad personal es históricamente variable, y se ha de determinar de conformidad con el contexto socio - político y jurídico en el cual se vaya a aplicar.

4.3. Al pronunciarse sobre el contenido, ámbito de aplicación y límites del derecho a la seguridad personal³⁶, la Corte definió este derecho como aquél que tienen las personas a recibir protección frente a ciertos tipos de riesgo para su vida e integridad personal. Y al caracterizar los tipos de riesgo frente a los cuales protege tal derecho a la seguridad personal a fin de diferenciar su campo de aplicación de las órbitas de otros dos derechos fundamentales con los cuales está íntimamente relacionado, como la vida y la integridad

personal, la Corte concluyó:

“Se tiene, en primer lugar, que dichos riesgos deben ser extraordinarios. Esto quiere decir que existe un nivel de riesgo ordinario, social y jurídicamente soportable, por estar implícito en la vida cotidiana dentro de cualquier sociedad. (...) (L)as personas no pueden exigir al Estado un nivel especial de protección frente a este tipo de riesgos elementales: soportarlos constituye una carga derivada de la condición misma de integrante de una comunidad de seres humanos, que se impone a todos los miembros de la sociedad por igual.

“Ahora bien, en la medida en que la intensidad de dichos riesgos se incremente, es decir, cuando se tornen extraordinarios y reúnen las demás características señaladas en esta providencia, las personas tendrán derecho a solicitar la intervención protectora de las autoridades para mitigarlos o evitar que se materialicen, cuando ello sea posible; tal intervención estatal podrá invocarse con distintos títulos, es decir, en virtud de distintos derechos fundamentales -la vida, la integridad personal o la seguridad personal -, dependiendo del nivel de intensidad del riesgo en cuestión y de sus características.

De tal manera que el derecho a la seguridad personal sí comprende un nivel de protección básico de las personas contra ciertos riesgos o peligros que, al responder a determinados atributos, “no resultan legítimos ni soportables dentro de la convivencia en sociedad, de acuerdo con la Constitución y los tratados internacionales; se trata de riesgos extraordinarios cuya imposición misma lesiona la igualdad en la que deben estar las personas frente a la carga de vivir en sociedad”.

Con el propósito de delimitar objetivamente el campo de aplicación del derecho a la seguridad personal en el ordenamiento jurídico colombiano, la jurisprudencia de esta Corte estableció una sencilla escala de riesgos, tomando en cuenta dos variables: (i) los niveles de tolerabilidad jurídica del riesgo por los ciudadanos en virtud del principio de igualdad ante las cargas públicas; y (ii) los títulos jurídicos con base en los cuales se puede invocar la intervención protectora de las autoridades .

Bajo tales parámetros estableció cinco niveles de riesgo: (i) un nivel de riesgo mínimo³⁷; (ii) un nivel de riesgo ordinario, soportado por igual por quienes viven en sociedad³⁸; (iii) un nivel de riesgo extraordinario, que las personas no están obligadas a soportar; (iv) un nivel de riesgo extremo que amenaza la vida o la integridad personal³⁹; y (v) un nivel de riesgo

consumado⁴⁰.

A partir de tal caracterización estimó la Corte que “el derecho fundamental a la seguridad personal opera para proteger a las personas de los riesgos que se ubican en el nivel de los riesgos extraordinarios, que el individuo no tiene el deber jurídico de soportar”. A fin de establecer si un riesgo puesto en conocimiento de las autoridades tiene una intensidad suficiente como para ser extraordinario, el funcionario competente debe analizar si confluyen en él algunos de los siguientes atributos: específico e individualizable⁴¹, concreto⁴², actual⁴³, importante⁴⁴, serio⁴⁵, claro y discernible⁴⁶, excepcional⁴⁷, desproporcionado⁴⁸, además de grave e inminente.

En relación con el umbral que separa el derecho a la seguridad personal de otros derechos como la vida y la integridad personal a partir de la presencia e intensidad de los referidos atributos, dijo la Corte;

“En la medida en que varias de estas características concurren, la autoridad competente deberá determinar si se trata de un riesgo que el individuo no está obligado a tolerar, por superar el nivel de los riesgos sociales ordinarios, y en consecuencia será aplicable el derecho a la seguridad personal; entre mayor sea el número de características confluyentes, mayor deberá ser el nivel de protección dispensado por las autoridades a la seguridad personal del afectado. Pero si se verifica que están presentes todas las citadas características, se habrá franqueado el nivel de gravedad necesario para catalogar el riesgo en cuestión como extremo, con lo cual se deberá dar aplicación directa a los derechos a la vida e integridad personal, como se explica más adelante. Contrario sensu, cuandoquiera que dicho umbral no se franquee – por estar presentes sólo algunas de dichas características, mas no todas- el riesgo mantendrá su carácter extraordinario, y será aplicable –e invocable – el derecho fundamental a la seguridad personal, en tanto título jurídico para solicitar la intervención protectora de las autoridades”.

4.4. Con base en los mandatos constitucionales mencionados, en los instrumentos internacionales que vinculan al estado colombiano, y en el desarrollo jurisprudencial que ha tenido la protección de la seguridad de las personas en nuestro ordenamiento jurídico, la Corte ha concluido que “la seguridad personal, en el contexto colombiano, es un derecho fundamental de los individuos. Con base en él, pueden exigir, en determinadas condiciones,

medidas específicas de protección de parte de las autoridades, con el objetivo de prevenir la materialización de cierto tipo de riesgos extraordinarios contra su vida o integridad personal, que no tienen el deber jurídico de soportar, y que las autoridades pueden conjurar o mitigar”⁴⁹.

5. La protección constitucional y del derecho internacional a la mujer frente a todo tipo de violencia

5.1. Mandatos constitucionales específicos de protección de la mujer frente a todo tipo de violencia.

Son claros y múltiples los mandatos constitucionales que obligan a las autoridades colombianas a prodigar protección a la mujer frente a todo tipo de violencia y discriminación.

(i) El artículo 1º de la Constitución establece que Colombia es un Estado Social de Derecho fundado en el respeto de la dignidad humana. (ii) El artículo 2º consagra como uno de los fines esenciales del Estado el de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, y dispone inequívocamente que “las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”. (iii) El artículo 5º dispone que el Estado “reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona”. (iv) El artículo 13 establece que “todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo”, y obliga al Estado a promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, así como a adoptar “medidas en favor de grupos discriminados o marginados”. (v) El artículo 22 consagra el derecho a la paz. (vi) Y el artículo 43 dispone inequívocamente que “la mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades”, y que “la mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación”, obligando al Estado a prestar especial protección a la maternidad y a las mujeres cabeza de familia.

5.2. Obligaciones internacionales específicas sobre el deber de protección a la mujer frente a todo tipo de violencia.

Trascendentales y múltiples son también las obligaciones internacionales del Estado

colombiano en relación con la prevención de la discriminación y la violencia contra la mujer, particularmente de las mujeres víctimas del conflicto armado. Estas obligaciones se derivan principalmente del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, los cuales resultan directamente aplicables al problema de la prevención del impacto desproporcionado del conflicto armado sobre las mujeres, y la protección de sus derechos fundamentales vulnerados o bajo amenaza, a consecuencia de la violencia propia la confrontación armada.

5.2.1. Obligaciones internacionales en el ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

5.2.1.1 En el ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, existen obligaciones estatales derivadas del derecho de las mujeres a vivir dignamente, libres de toda forma de discriminación y de violencia. Estas obligaciones están plasmadas, principalmente, en los siguientes instrumentos:

(i) En la Declaración Universal de Derechos Humanos en virtud de la cual “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos” (Art. 1), “toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de... sexo” (Art. 2), y “todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación” (Art. 7).

(ii) En el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, conforme al cual “la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables”, los cuales “se derivan de la dignidad inherente a la persona humana” (preámbulo), “los Estados Partes en el Presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto” (Art. 3), y “la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de... sexo” (Art. 26).

(iii) La Convención Americana sobre Derechos Humanos⁵⁰, que dispone que sus Estados Partes “se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de... sexo” (Art. 1) y que todas las personas “tienen

derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley” (Art. 24).

(iv) La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer que establece que “la discriminación contra la mujer viola los principios de la igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana, que dificulta la participación de la mujer, en las mismas condiciones que el hombre, en la vida política, social, económica y cultural de su país, que constituye un obstáculo para el aumento del bienestar de la sociedad y de la familia y que entorpece el pleno desarrollo de las posibilidades de la mujer para prestar servicio a su país y a la humanidad” (Preámbulo).

(v) La Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, prevé que: “la violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales y limita total o parcialmente a la mujer el reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y libertades”.

Contempla que “la violencia contra la mujer es una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres”;

Señala que “la eliminación de la violencia contra la mujer es condición indispensable para su desarrollo individual y social y su plena e igualitaria participación en todas las esferas de vida”,

Promulga que los Estados Partes reconocen que “toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado” (Art. 3).

Postula que “toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos” (Art. 4).

Señala que “toda mujer podrá ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y contará con la total protección de esos derechos consagrados en los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos”.

Declara que “la violencia contra la mujer impide y anula el ejercicio de esos derechos” (Art. 5).

Obliga a “adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia” (Art. 7).

5.2.1.2. En cuanto al asunto específico de la prevención de la violencia contra la mujer, que se expresa en los distintos riesgos de género específicos que afectan a las mujeres en el contexto del conflicto armado, la Corte recuerda lo dispuesto en el Artículo 7° de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, en virtud del cual los Estados Partes se obligan a “adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente: (...) (b) actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer”.

5.2.2. Obligaciones internacionales en el ámbito del Derecho Internacional Humanitario.

El Derecho Internacional Humanitario, ha dicho esta Corte, es una norma consuetudinaria, que impone una obligación internacional al Estado Colombiano, consistente en que las mujeres víctimas de conflictos armados y sus necesidades particulares deban ser objeto de especial atención.⁵¹

Las mujeres en cuanto integrantes de la población civil son beneficiarias del amparo de dos de los principios axiales del Derecho Internacional Humanitario: (i) el principio de distinción, que proscrib, entre otros actos, los ataques dirigidos contra la población civil y los actos de violencia destinados a sembrar terror entre la población civil; y (ii) el principio de humanidad y de respeto por las garantías fundamentales del ser humano, que ampara a las mujeres como personas, en relación con quienes existen varias garantías fundamentales directamente aplicables a la situación que conforma el supuesto fáctico de esta sentencia.⁵²

Los mandatos constitucionales y las obligaciones internacionales del Estado en materia de prevención de la violencia contra la mujer, impone a las autoridades colombianas el imperativo de identificar y valorar los riesgos específicos a los que están expuestas las mujeres en el marco del conflicto armado a fin de poder actuar de manera más contundente en la prevención del impacto diferenciado y agudizado que tiene sobre ellas el conflicto armado.

6. Los riesgos específicos y las cargas extraordinarias que les impone por su género, la violencia armada a las mujeres del país.

6.1. El Impacto diferencial y agudizado del conflicto armado sobre las mujeres.

6.1.1. La Corte⁵³ ha identificado un número significativo de riesgos de género en el marco del conflicto armado colombiano, que son a su vez factores específicos de vulnerabilidad a los que están expuestas las mujeres por causa de su condición femenina, en el marco de la confrontación armada interna colombiana. Dentro de esos riesgos detectados, por su relación con este caso, se destacan: “... (v) los riesgos derivados de su pertenencia a organizaciones sociales, comunitarias o políticas de mujeres, o de sus labores de liderazgo y promoción de los derechos humanos en zonas afectadas por el conflicto armado; (vi) el riesgo de persecución y asesinato por las estrategias de control coercitivo del comportamiento público y privado de las personas que implementan los grupos armados ilegales en extensas áreas del territorio nacional; (vii) el riesgo por el asesinato o desaparición de su proveedor económico o por la desintegración de sus grupos familiares y de sus redes de apoyo material y social;” (Auto 092 de 2008).

6.1.2. El supuesto fáctico en que se fundamenta la demanda de tutela que resuelve la Corte en la presente oportunidad, presenta dos elementos comunes determinantes en relación con el supuesto fáctico que originó el enfoque de género en que se funda el Auto 092 de 2008 de la Sala Segunda de revisión: (i) el conflicto armado como causa de la vulneración de derechos fundamentales que denuncian las demandantes, y (ii) la condición femenina como factor diferencial que impacta de manera específica y agudizada a las mujeres dentro de ese contexto. Por tal razón la Sala Tercera acogerá, en lo que resulte pertinente, el enfoque de género adoptado en la mencionada decisión.

En la providencia la Corte señaló que la violencia ejercida en el conflicto armado interno colombiano victimiza de manera diferencial y agudizada a las mujeres, por diversas razones:

(I) Por su condición de género, las mujeres están expuestas a riesgos particulares y vulnerabilidades específicas dentro del conflicto armado, que explican en su conjunto el impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre las mujeres⁵⁴.

(II) Como víctimas sobrevivientes de actos violentos que se ven forzadas a asumir roles familiares, económicos y sociales distintos a los acostumbrados, las mujeres deben sobrellevar cargas materiales y psicológicas de naturaleza extrema y abrupta, que no afectan de igual manera a los hombres. (...)"

La Corte constató en esa oportunidad, "que ambas series de factores causantes del impacto diferencial y agudizado del conflicto armado sobre las mujeres, se derivan a su turno de la persistencia y prevalencia de patrones sociales estructurales que fomentan la discriminación, exclusión y marginalización que de por sí experimentan las mujeres colombianas en sus vidas diarias, con los alarmantes niveles de violencia y subordinación que le son consustanciales tanto en espacios públicos como en privados, y que les ubica en una posición de desventaja en el punto de partida para afrontar el impacto del conflicto armado en sus vidas"55.

6.1.3. Ha destacado así mismo la jurisprudencia que "organismos internacionales tales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, han manifestado en repetidas oportunidades "su preocupación por la discriminación por razón de género que afecta a las mujeres colombianas, en particular en los ámbitos de trabajo, educación y su participación en asuntos políticos, así como las diferentes formas de violencia", y han expresado su alarma por la ausencia de medidas estatales orientadas a eliminar los factores culturales ordinarios y "preexistentes" al conflicto armado, particularmente los estereotipos y representaciones sexistas o degradantes de la mujer, que fomentan su discriminación y sometimiento a la violencia - en especial la violencia sexual, la violencia intrafamiliar y la trata de personas. Tal y como se ha demostrado ante esta Sala, estos patrones estructurales preexistentes son potenciados, explotados, capitalizados y degenerados por los actores que toman parte en la confrontación armada; de allí que, como se verá, las mujeres afectadas por el conflicto interno sean víctimas de una espiral de agravación y profundización de la discriminación, exclusión y violencia de género que prevalecen de por sí en el país.56"

6.1.4. La agudización y potenciación, en el marco del conflicto armado, de las condiciones de violencia y discriminación a que ha sido sometida históricamente la mujer, y el impacto diferenciado que genera tal circunstancia sobre la población civil, ha sido un fenómeno constatado también por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos:

“45. La CIDH ha manifestado reiteradamente que tanto los hombres como las mujeres colombianas que hacen parte de la población civil, ven sus derechos menoscabados dentro del conflicto armado colombiano y sufren sus peores consecuencias. Sin embargo, a pesar que los dos sufren violaciones de sus derechos humanos y cargan con las consecuencias del conflicto, los efectos son diferentes para cada uno. La fuente de esta diferencia es que las mujeres colombianas han sufrido situaciones de discriminación y violencia por el hecho de ser mujeres desde su nacimiento y el conflicto armado se suma a esta historia ya vivida. Para las mujeres, el conflicto armado es un elemento que agrava y perpetúa esta historia. La violencia y discriminación contra las mujeres no surge sólo del conflicto armado; es un elemento fijo en la vida de las mujeres durante tiempos de paz que empeora y degenera durante el enfrentamiento interno.

46. En el ámbito del conflicto armado, todas las características que han expuesto a las mujeres a ser discriminadas y a ser sujetas de un trato inferior históricamente, sobretodo sus diferencias corporales y su capacidad reproductiva, así como las consecuencias civiles, políticas, económicas y sociales para ellas de esta situación de desventaja, son explotadas y abusadas por los actores del conflicto armado en su lucha por controlar territorio y recursos económicos. Una variedad de fuentes, incluyendo las Naciones Unidas, Amnistía Internacional y organizaciones de la sociedad civil en Colombia, han identificado, descrito y documentado las múltiples formas en que los derechos de las mujeres son menoscabados en el contexto del conflicto armado, por el simple hecho de ser mujeres.”⁵⁷

La Comisión Interamericana ha resaltado así mismo el papel crecientemente importante que han cumplido las mujeres del país en la reconstrucción y fortalecimiento de los tejidos sociales afectados por el conflicto armado a través de sus organizaciones de base y de sus procesos de integración comunitaria. En su Informe resume la situación explicando que:

“Colombia se destaca por las experiencias organizativas de los grupos de mujeres que desean participar e incidir en la agenda pública, tanto en áreas tradicionalmente ligadas con necesidades específicas del género femenino como en temas tales como la solución del conflicto armado. Sin embargo, en el caso de Colombia, este tipo de participación se ha convertido en una actividad sumamente peligrosa en donde las defensoras de los derechos de las mujeres y sus seres queridos se exponen a la violencia y al desplazamiento. Efectivamente, los actores armados encuentran que el liderazgo ejercido por las

organizaciones dedicadas a la defensa de los derechos de las mujeres, representa un obstáculo que dificulta su avance en el control social y territorial lo cual –según le consta a la CIDH- ha tenido como consecuencia que las integrantes de organizaciones tales como la Organización Femenina Popular – OFP, la Asociación Nacional de Mujeres Campesinas, Negras e Indígenas – ANMUCIC, la Liga de Mujeres Desplazadas y la Casa de la Mujer, entre otras, sean víctimas de intimidación sistemática, persecución, secuestro, tortura y abuso sexual, entre otros crímenes. (...) La Mesa de Trabajo Mujer y Conflicto Armado ha identificado como una forma de violencia, que las organizaciones nacionales y regionales de mujeres, especialmente las que actúan en zonas de confrontación bélica, son objeto de hostigamientos y amenazas, que afectan tanto a sus miembros como al trabajo comunitario que desarrollan” 58.

En igual sentido, la Relatora de las Naciones Unidas afirma que “en las zonas apartadas, las organizaciones de mujeres están realizando una labor sumamente valiosa a nivel de base, por lo que merecen que existan sistemas apropiados de apoyo y medidas de protección”. Son estas organizaciones de mujeres y estos procesos comunitarios, así, los que se han convertido en el objetivo de los grupos armados ilegales que desarrollan sus actividades delictivas a lo largo del país – en consecuencia, se trata de un riesgo específico más al que están expuestas las mujeres en el marco del conflicto interno colombiano”.59 (Destacó la Sala).

En razón de tales verificaciones ha estimado la Corte que cualquier estrategia oficial de prevención del impacto desproporcionado del conflicto armado sobre las mujeres, que pretenda abordar los distintos factores causantes de tal fenómeno, debe a su vez prever medidas de fondo para atacar las causas profundas que subyacen a tales factores, como es la discriminación estructural de la mujer en numerosos ámbitos de la sociedad colombiana60.

6.1.5. Uno de los riesgos que detectó la Corte, ligado a la condición femenina en el conflicto armado, fue el derivado de la pertenencia a organizaciones sociales y comunitarias de mujeres, o de sus labores de liderazgo y promoción de los derechos humanos en zonas afectadas por el conflicto armado.

Al respecto señaló:

“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.

Según ha denunciado la Relatora de las Naciones Unidas, “las organizaciones de la mujer, sobre todo campesinas, indígenas y afrocolombianas, y sus dirigentes, han sido objeto de intimidación sistemática y se han visto perseguidas por la labor que realizan en defensa de la mujer y en pro del mejoramiento de las condiciones de vida de sus comunidades. (...) En su afán de lograr el control social y político de territorios en litigio, los grupos armados la emprenden con las organizaciones de la mujer por considerarlas un obstáculo visible profundamente arraigado en las comunidades, a las que tratan de utilizar para su beneficio propio o de lo contrario tratan de destruir”; de allí que la misma funcionaria haya catalogado

este tipo de participación de la mujer como “una actividad peligrosa que las expone a múltiples violaciones de los derechos humanos y a infracciones del derecho internacional humanitario por las partes en conflicto”, por lo cual “expresa preocupación por que el aumento y la frecuencia de las agresiones contra las organizaciones de mujeres por parte de las facciones armadas surten efectos múltiples, simultáneos y desproporcionados en la participación de la mujer. Pese a que la violencia y la discriminación contra la mujer se agudiza, los procedimientos sociales van en regresión y los esfuerzos de construcción de la paz se ven obstaculizados.”⁶¹

6.1.6. Sobre las cargas materiales y psicológicas extraordinarias impuestas por el conflicto armado colombiano a las mujeres sobrevivientes, señaló la Corte que la exposición de las mujeres colombianas a los riesgos generales propios del conflicto armado interno y a los riesgos específicos derivados de su condición femenina, contribuyen de manera conjunta a generar un impacto diferencial de la violencia armada sobre las mujeres del país, que se proyecta en “una serie de cargas materiales y psicológicas en de naturaleza extrema y abrupta, que los hombres no se ven obligados a sobrellevar, o al menos no en un nivel o a un grado comparable”⁶².

En efecto, según lo constató la Corte: “las mujeres sufren un impacto diferencial de la violencia armada en la medida en que, cuando se materializan los distintos peligros generales y específicos que se ciernen sobre ellas, las sobrevivientes deben afrontar nuevas responsabilidades, serios obstáculos y graves implicaciones psicosociales que por lo general no están en condiciones materiales ni emocionales de afrontar. Así, por ejemplo, las mujeres que han sido víctimas del asesinato de sus familiares no sólo deben experimentar el dolor propio de la pérdida, sino también las incertidumbres por el futuro, habiendo dejado atrás sus pertenencias y su patrimonio, llegando a entornos desconocidos y con responsabilidades nuevas que a su turno les imponen serias cargas emocionales y anímicas”⁶³.

Así, además de los traumas y secuelas de los crímenes cometidos por los miembros de los grupos armados enfrentados en el país, las mujeres víctimas de la violencia “se ven abocadas (...) a sufrir una cadena adicional y sucesiva de obstáculos para el ejercicio de sus derechos fundamentales, que les ubica en condiciones abiertamente contrarias a los dictados constitucionales más básicos”⁶⁴.

De la anterior reseña se concluye que, en términos generales, la violencia contra la mujer en el marco del conflicto armado constituye una violación grave de la Constitución Política, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

Los problemas generales que experimentan las mujeres por su condición de género en una sociedad con las características estructurales de la colombiana, se ven seriamente magnificados por la vulnerabilidad inusualmente alta a que están expuestas en el contexto del conflicto armado, circunstancia que impone a las autoridades públicas el deber de emprender acciones integrales, racionales, coordinadas y cuidadosamente diseñadas para atacar en forma directa los factores que generan el impacto diferenciado de la violencia desplegada por el conflicto armado sobre las mujeres colombianas.

7. La constatación de los riesgos reales que enfrentan las víctimas y los testigos de los procesos de justicia y paz.

En el Décimo Informe trimestral del Secretario General de la OEA al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al proceso de paz en Colombia, se ponen en evidencia las amenazas y los riesgos extraordinarios y en ocasiones extremos, a que se encuentran sometidas las víctimas de los delitos atroces, en el marco de los procesos de justicia y paz:

“55. El contexto de las víctimas está constituido por una serie de factores determinantes, para que éstas, decidan y puedan participar en el proceso. En este sentido, la amenaza y el riesgo que pueda correr la víctima, si bien constituye un elemento principal, no es la única situación que influye en la brecha que la separa de la justicia. Del contexto también hacen parte las limitaciones institucionales, la actitud que los operados de la ley asumen, y nivel de control que el grupo armado irregular llegó a tener sobre las distintas entidades.

56. Es de notar, que Colombia es un país que intenta implementar la transición al posconflicto en medio del conflicto, lo que implica que varios actores siguen combatiendo y realizando acciones que afectan a la población civil. La Misión ha logrado verificar la existencia de más de 22 estructuras rearmadas o reductos, que continúan teniendo presencia en las zonas donde operaban los grupos paramilitares. En estas regiones las poblaciones continúan siendo víctimas, comprometiéndose de esta manera su participación en el proceso. (Subrayas fuera del original).

57. El asesinato de Yolanda Izquierdo, importante líder de las víctimas en el departamento de Córdoba, ocurrido el 31 de enero de 2007, puso en evidencia que las víctimas no tenían las garantías para poder participar activamente en el proceso y reclamar sus derechos. Este hecho tuvo repercusiones negativas inmediatas, ya que aumentó el temor y mostró la limitada capacidad del Estado para ofrecer protección en determinadas zonas. Sin embargo, la MAPP/OEA observó cómo, en las regiones, las organizaciones se mantuvieron en el reclamo de sus derechos; incluso se constituyeron nuevas agrupaciones.

58. A pesar del contexto de inseguridad, es admirable la manera en que, en determinadas zonas, las víctimas han comenzado a manejar sus miedos, haciéndose más visibles y tomando un papel activo en la implementación de la Ley de Justicia y Paz. Así lo ha reflejado su participación en las consultas sociales y jornadas de atención⁶⁵: en el Bajo Cauca acudieron más de 400 víctimas, en Necoclí (Antioquia) 500, en Putumayo el número superó las 400 personas, en Neiva (Huila) 200 víctimas, en La Dorada (Caldas) alrededor de 250 y en Rionegro (Antioquia) unas 800. En estos territorios, sólo hace algunos años, cuando las AUC tenían presencia, era impensable un volumen tal de participación en el marco de un proceso judicial.

60. A la Misión le preocupa el caso de la señora Maritza Salabarría, quien hace parte de una familia de 28 personas que luego de la desmovilización paramilitar, acudió a las instituciones del Estado para reclamar una finca de 110 hectáreas de donde fue desplazada en 1992, cuando hombres armados desaparecieron a su esposo. La Defensoría del Pueblo y la MAPP/OEA acompañaron en junio de 2006 el retorno de esta familia al área rural del municipio de Montería. En este lugar volvió a ser víctima de amenazas, hostigamientos y la presunta desaparición forzada de su hermano, lo que provocó de nuevo su desplazamiento y reubicación. A mediados de agosto, la señora Salabarría fue objeto nuevamente de una amenaza de muerte en proximidades de su domicilio. En esas graves circunstancias, se decidió respaldarla con la Policía Nacional y organizar su traslado a otra región del país.

61. Hasta el momento, el tema de protección de víctimas ha sido abordado a través de la presentación de una Propuesta de mapa de riesgo y medidas de protección para las víctimas y testigos de la ley de justicia y paz. Esta iniciativa fue coordinada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) -Dirección de Justicia y Seguridad (DJS) -, con el apoyo del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, y

discutida con el concurso de las entidades responsables y concernidas en la materia⁶⁶. Aún falta definir qué entidad asumirá la responsabilidad de implementar las diferentes medidas de protección. Bajo este marco, resulta valioso el diagnóstico que está desarrollando la Procuraduría sobre la situación de las víctimas.

Es de destacar al respecto, que el 15 de agosto del presente año el Tribunal Administrativo de Cundinamarca falló tutelar los derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal de víctimas y testigos en el marco de la Ley de Justicia y paz. El mismo fallo ordena al Ministro del Interior y Justicia y Fiscal General de la Nación, dentro de sus competencias constitucionales y legales, diseñar, implementar y ejecutar un programa de protección de Víctimas y Testigos de la Ley de Justicia y Paz, dentro de los 30 días de notificada⁶⁷.

8. Directrices derivadas de la jurisprudencia nacional y de la práctica internacional, para una estrategia de protección eficaz de las víctimas y testigos de grave criminalidad

8.1. Principios orientadores de una estrategia de protección de las mujeres víctima y testigos de grave criminalidad.

8.1.1. La jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que el derecho fundamental a la seguridad personal genera, entre otras, las siguientes obligaciones constitucionales para las autoridades, frente a quien se ve potencialmente afectado por un riesgo extraordinario:

“1. La obligación de identificar el riesgo extraordinario que se cierne sobre una persona, una familia o un grupo de personas, así como la de advertir oportuna y claramente sobre su existencia, a los afectados. Por eso, no siempre es necesario que la protección sea solicitada por el interesado.

2. La obligación de valorar, con base en un estudio cuidadoso de cada situación individual, la existencia, las características (especificidad, carácter individualizable, concreción, etc.) y el origen o fuente del riesgo que se ha identificado.

3. La obligación de definir oportunamente las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar que el riesgo extraordinario identificado se materialice.

4. La obligación de asignar tales medios y adoptar dichas medidas, también de manera

oportuna y en forma ajustada a las circunstancias de cada caso, en forma tal que la protección sea eficaz.

5. La obligación de evaluar periódicamente la evolución del riesgo extraordinario, y de tomar las decisiones correspondientes para responder a dicha evolución.

6. La obligación de dar una respuesta efectiva ante signos de concreción o realización del riesgo extraordinario, y de adoptar acciones específicas para mitigarlo o paliar sus efectos.

7. La prohibición de que la Administración adopte decisiones que creen un riesgo extraordinario para las personas en razón de sus circunstancias, con el consecuente deber de amparo a los afectados”⁶⁸.

8.1.2. Por su parte, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, definió una serie de principios básicos para abordar las dificultades que enfrentan las iniciativas de enjuiciamiento de crímenes de sistema. En particular, abordó las dificultades estratégicas y técnicas a que se enfrentan esos enjuiciamientos en el plano nacional, en lo relacionado con “la necesidad de prestar particular atención a las víctimas”.

Teniendo en cuenta la práctica internacional, la Oficina definió una serie de directrices orientadas a que la búsqueda de la justicia sea una experiencia mucho más satisfactoria para las víctimas y en particular a “garantizar que existan protecciones adecuadas para las que deban prestar declaración”.

Sobre las Directrices básicas relativas a la protección a la víctima – testigo, señaló:

“Otro elemento esencial en el respeto de la dignidad de las víctimas es garantizar que existan protecciones adecuadas para las que deban prestar declaración. El principio en la protección de testigos potenciales debe ser del de “no perjudicar” y velar por su bienestar antes, durante y después del proceso. (...) Deben elaborarse protocolos especiales para ocuparse de las mujeres y los niños. (Subrayas fuera de original).

Una protección efectiva de los testigos entraña numerosos aspectos, entre ellos los siguientes:

- * Realizar evaluaciones de riesgos exhaustivas y continuas
- * Capacitar a los investigadores sobre la forma de relacionarse con las víctimas y los testigos potenciales;
- * Incorporar a la investigación expertos en experiencias traumáticas y asesores psicológicos;
- * Establecer locales seguros en los que celebrar las entrevistas;
- * Limitar el contacto con el testigo a lo estrictamente necesario;
- * Trasladar a testigos potenciales a casas o zonas seguras, y
- * Garantizar que se atiendan sus necesidades básicas, incluidas las necesidades médicas y consideraciones financieras (como la indemnización por pérdida de ingresos)” 69.

8.1.3. De las anteriores reglas jurisprudenciales (8.1.1.), en combinación con los criterios interpretativos aportados por la ONU (8.1.2) se derivan unos claros principios de observancia en el diseño de una estrategia de protección: (i) deber de identificación del riesgo; (ii) especificidad y exhaustividad en la valoración del riesgo y los factores que lo generan; (iii) oportunidad en la respuesta; (iv) adecuación de la respuesta a las circunstancias; (v) actualización del estudio de riesgo (evaluación periódica); (vi) prohibición a la Administración de generar riesgos extraordinarios (no perjudicar); (vii) capacitación de los encargados de operar el programa; (viii) incorporación al programa de experto en experiencias traumáticas y asesores psicológicos; (ix) información adecuada; (x) logística segura; (xi) garantía de atención de necesidades básicas.

8.2. Elementos mínimos de racionalidad que debe contener un Programa Integral de Protección a las Víctimas y Testigos de Justicia y Paz⁷⁰.

Ha precisado la Corte que un programa que se integre como componente de una política pública, que exija la incorporación de criterios diferenciales, debe contener unos elementos mínimos de racionalidad. La Sala destacará en esta oportunidad aquellos que se aprecian como compatibles con el programa que se requiere como respuesta a la problemática

específica de afrontar el impacto diferenciado y agudizado que el conflicto armado genera sobre las mujeres víctimas de la violencia:

(i) Un ámbito de cobertura necesario y obligatorio.

El Programa de Protección de víctima y testigos de Justicia y Paz debe contener un componente específico que enfrente la realidad fáctica que se reseña en los apartes (—supra) relacionada con los factores que generan el impacto general de violencia sobre las víctimas de delitos atroces, y el impacto diferenciado y agudizado del conflicto armado sobre las mujeres víctimas de la violencia. En particular, debe enfrentar y prevenir la violencia contra las mujeres que son líderes o que adquieren visibilidad pública por sus labores de Promoción Social, Cívica o de los Derechos Humanos.

(ii) La definición de los derechos a garantizar mediante el programa y los parámetros jurídicos de obligatorio cumplimiento.

El objetivo de este programa deberá ser el de garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales a la vida, integridad, libertad y seguridad personal de las personas que se encuentren en situación de amenaza o riesgo en virtud de su condición de víctima o testigo en los procesos de esclarecimiento de la Ley de Justicia y Paz.

El diseño e implementación de este Programa deberán necesariamente incorporar un enfoque diferencial de género, es decir, el Programa deberá ser sensible al significativo impacto diferencial que soportan las mujeres víctimas del conflicto armado. Los parámetros jurídicos de obligatorio cumplimiento son los previstos en los apartes (—supra)

(iii). La especificidad individual del Programa.

Es indispensable que el programa sea creado en forma específica, y autónoma con el perfil, las características y los estándares de protección que le permitan atender de manera oportuna y suficiente la realidad fáctica que pretende enfrentar.

(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.

La Corte ha advertido que la inexistencia de apropiaciones presupuestales o la no disponibilidad inmediata de presupuesto, no es justificación válida o admisible para el incumplimiento de las órdenes impartidas para la salvaguarda de derechos fundamentales en inminente riesgo⁷¹.

(vii). Cobertura material suficiente, de conformidad con el espectro fáctico de la faceta de género del impacto diferencial del conflicto armado descrito en la presente providencia.

(viii). Garantías de continuidad hacia el futuro, en el marco de las necesidades de protección y acceso para las víctimas que plantee la política de sometimiento diseñada en la Ley de Justicia y Paz.

(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). Desarrollo 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.

(xvi). Apropiación nacional y autonomía.

La Corte ha advertido que la implementación de un Programa vinculado a una política pública no debe depender en su integridad de la cooperación internacional, sino que debe ser un programa de base nacional, establecido por las autoridades colombianas. Ha destacado que si bien la cooperación internacional es un elemento deseable, importante y bienvenido para efectos de crear e implementar un programa de esta naturaleza es necesario, para garantizar su estabilidad a mediano y largo plazo que sea un proyecto basado en los esfuerzos del gobierno nacional, que debe proveer el impulso primordial para su materialización.

(xvii). Coordinación unitaria y centralizada en una sola Entidad, sin perjuicio de la colaboración armónica con otras instituciones públicas.

(xviii). Adopción inmediata por la gravedad del problema y la profundidad de la afectación de los derechos fundamentales involucrados.

9. Respuesta estatal para garantizar la protección de las víctimas y testigos en el marco de la Ley de justicia y paz.

9.1 Descripción de la política estatal para la protección de las víctimas y testigos en el marco de la Ley de justicia y paz.

9.1.1 El diseño de un Programa de Protección. La expedición del Decreto 3570 de 2007.

El Gobierno expidió el Decreto 3570 del 18 de septiembre de 2007 “Por medio del cual se crea el Programa de Protección para Víctimas y Testigos de la Ley 975 de 2005”.

El objeto de este programa es el de salvaguardar la vida, integridad, libertad y seguridad de la población que se encuentre en situación de amenaza o riesgo que atente contra su vida, integridad, libertad y seguridad como consecuencia directa de su participación en calidad de víctima o testigo dentro del proceso de justicia y paz. (Arts. 1° y 2°).

Como órganos de dirección, ejecución, evaluación y seguimiento del programa, se crea: (i) una Dirección Ejecutiva⁷², que actúa como enlace de las diferentes entidades responsables de adoptar las medidas de protección; (ii) un grupo técnico de evaluación de riesgo, GTER,⁷³

encargado de aplicar el protocolo de protección a los destinatarios de la ley, evaluar y calificar la situación de riesgo y amenaza y autorizar y comunicar las medidas provisionales de protección a las autoridades competentes y al solicitante; y (iii) un subcomité de protección de víctimas y testigos⁷⁴, encargado de orientar, evaluar y hacer seguimiento al programa.

El decreto establece dispositivos de identificación del riesgo y de protección. Como dispositivo de identificación contempla la elaboración y actualización de un mapa de riesgo. Como dispositivos de protección contempla: (i) el dispositivo de prevención dirigido a municipios, atendido por la Policía Nacional⁷⁵; y (ii) el dispositivo de atención individual frente a la evidencia de un riesgo extraordinario o extremo sobre una víctima o un testigo. Este último dispositivo contempla tres etapas, una de asistencia inicial, otra de evaluación y calificación del riesgo, y una de adopción de medidas adicionales.

La asistencia inicial, a cargo de la Policía Nacional, está precedida de resolución del GTER y consiste en satisfacer las necesidades del beneficiario y su núcleo familiar en materia de alimentación, aseo, asistencia médica y hospedaje, por un término máximo de quince días. La evaluación y calificación del riesgo se orienta a establecer si la situación aducida por la persona evaluada es competencia del programa, y si se requiere la adopción de una medida adicional de protección⁷⁶, que puede ser de autoprotección, medidas blandas⁷⁷, esquemas móviles⁷⁸ y de reubicación⁷⁹.

La distribución de competencia se establece así:

(i) Corresponde al Ministerio del Interior y de Justicia la ejecución, con apoyo de la Fuerza Pública y el DAS, de las medidas adicionales de protección de esquemas móviles, medidas blandas y medidas de autoprotección, así como la apropiación de los recursos y la celebración de los convenios administrativos requeridos para ese propósito (Art. 25).

(ii) A la Policía Nacional, a través de las unidades delegadas correspondientes, se le asignan las funciones de prestar vigilancia perimetral a las personas o zonas afectadas, ejecutar la asistencia inicial, propiciar la intermediación con las víctimas y testigos, formular planes de reacción y prevención, recomendar medidas duras, cambios de dispositivos, e incorporar las problemáticas en los Consejos de Seguridad del orden Municipal y Departamental (Art.26).

(iii) A la Fiscalía General de la Nación le corresponde definir los requisitos para la acreditación sumaria ante los Fiscales de la Unidad de Fiscalías para la Justicia y la Paz, de las víctimas y testigos intervinientes en el procedimiento de la Ley 975/05, comunicar toda situación de riesgo o amenaza a la autoridad competente; suministrar oportunamente la información no reservada sobre víctimas o testigos intervinientes en los procesos de justicia y paz; ejecutar las medidas adicionales de ubicación a través de su oficina de protección a víctimas y testigos “en relación con las personas acreditadas sumariamente para intervenir en el procedimiento de la ley 975 de 2005 en su condición de víctimas o testigos”.

9.1.2. Nivel de ejecución del Programa

En los informes remitidos a esta Corte sobre las acciones que han adelantado las entidades a las que el Decreto 3750/07 asigna diversos niveles de responsabilidad, se destacan las siguientes:

(i) Sobre la elaboración de un mapa de riesgo (Arts. 11 y 12 Dto. 3570/07) cuya actualización está prevista cada dos meses, como herramienta para operar las alertas preventivas tempranas a cargo de la Policía Nacional.

Esta herramienta tiene como propósito aportar elementos para ajustar la priorización de los municipios con miras a la atención preventiva, según la dinámica del proceso de justicia y paz. En sesión del 10 de marzo de 2008 se sometió al Comité de Coordinación Interinstitucional de la Ley de Justicia y Paz la actualización del mapa de riesgo según el cual:

“Se destaca la identificación de siete (7) zonas que presentan incidencia de los niveles de riesgo extraordinario y alto, las cuales comprenden los departamentos de Magdalena, Cesar, Bolívar, Córdoba, Antioquia Arauca, Casanare, Meta Nariño y Putumayo”. (Fo. 96).

En el nivel de riesgo extraordinario se ubicaron 23 municipios⁸⁰ (equivalente al 2% del total nacional); en el nivel de riesgo alto 40 municipios⁸¹ (4% del total nacional); en el nivel de riesgo medio 23 municipios (2% del total nacional); en el nivel de riesgo bajo 889 municipios (81%) del total nacional; y en el nivel de riesgo inexistente (11%).

Informa así mismo sobre la elaboración de un protocolo y flujograma que define los

procedimientos para acceder y poner en marcha el programa de protección a víctimas y testigos de la Ley 975 de 2005.

(ii) Sobre la adopción de medidas de protección señala que la competencia para el efecto se radica en las entidades que directamente prestan este servicio como son la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional y la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia.

(iii) Informa que conforme al artículo 32 del Decreto 3570/07 desde el mes de diciembre de 2007, se vienen realizando capacitaciones por parte del Comité Interinstitucional de Justicia y Paz, las cuales se desarrollarán en 26 departamentos del territorio nacional. Estas capacitaciones están dirigidas a Comandantes de Estación y Distrito de Policía, seccionales de inteligencia SIPOL, Fiscalías Locales, Unidades de Justicia y Paz, Directores, Subdirectores, Jefes de Protección y funcionarios encargados de elaboración de estudios de niveles de riesgo y grado de amenaza en las diferentes seccionales del Departamento Administrativo de Seguridad, Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación y Personeros Municipales. No obstante señala que “se desarrolla actualmente el diseño y ejecución de una estrategia de capacitación y difusión a nivel nacional del programa de protección a víctima y testigos, con el acompañamiento de la CNRR y MAPP OEA”, en algunas secciones del país.

(iv). Refiere que se suscribió un Convenio Interadministrativo con la Policía Nacional en la vigencia presupuestal 2007, por un valor de \$17.788.905.198 para la implementación de las medidas correspondientes a esa entidad en relación con el Programa de Protección para las víctimas y testigos en el marco del proceso de justicia y paz. Precisa que en la vigencia actual “se está trabajando en la elaboración de convenios interadministrativos con la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación, por un valor de \$13.500 millones de pesos”.

(v) Informa que la Fiscalía General de la Nación en su calidad de Secretaría Técnica del GTER, ha solicitado la evaluación de 205 casos a nivel nacional, de los cuales 152 han sido atendidos por el GTER en Bogotá, Medellín y Barranquilla. De las evaluaciones realizadas se han recomendado las siguientes medidas de protección para 97 personas: 57 medidas de autoprotección, 18 revistas policiales, 2 plan padrino, 17 apoyos de reubicación temporal, 11 reubicaciones definitivas, 2 medios de comunicación avantel, 17 tiquetes aéreos nacionales, un (1) esquema móvil de protección individual.

9.1.2.2. La Fiscalía General de la Nación informó:

(i) Que mediante resolución 0-4773 de diciembre 3 de 2007 el Fiscal General de la Nación (Art. 27 num. 1° del Decreto 3570/07) impartió directrices a los Fiscales adscritos a la Unidad Nacional de Fiscalías para la justicia y la paz (UNFJP), en relación con el reconocimiento sumario de la calidad de víctima o perjudicado dentro de los procesos de esclarecimiento de la Ley de justicia y paz, en el entendido que la determinación final corresponde a los magistrados de la Sala de Justicia y Paz del Tribunal correspondiente, en la audiencia en la que se tramite el incidente de reparación integral.

(ii) Que en el marco del Decreto 3570 de 2007, la UNFJP ha solicitado asistencia inicial a los Comandantes de Estación de Policía correspondientes a las regiones donde se encuentran las personas que han informado sobre situaciones de riesgo o amenaza, autoridades que de inmediato deben informar al Grupo Técnico de Evaluación de Riesgo (GTER) para lo de su cargo. Igualmente señala que cuando se les ha requerido, los fiscales de la UNFJP han acreditado sumariamente la condición de víctima para los efectos del citado decreto.

(iii) En lo que tiene que ver con los recursos asignados para el manejo del programa la Fiscalía señaló:

(...)El Decreto que creó el Programa de Protección a víctimas y testigos de la Ley 975 de 2005 fue expedido desde septiembre de 2007 en ese mismo mes la Fiscalía General de la Nación (...) solicitó al Ministerio del Interior y de Justicia (\$6.888´398.419.=) para la vigencia 2007. Sin embargo, al finalizar la anualidad cuando se iba a realizar el traslado de los recursos se concluyó que no era posible ejecutar los recursos en la vigencia 2007 ya que no se alcanzaba a cumplir en dicho lapso con el trámite de contratación exigido para los dineros públicos porque ya no era posible manejar reservas presupuestales para el año 2008. Para la vigencia 2008, se solicitaron \$13.712´083.366.=, cifra que fue considerada elevada para el presupuesto previsto para dicho programa teniendo en cuenta que el Ministerio de Hacienda solo aprobó \$15.000.000.000.= para todas las entidades que conforman el Programa, en ese sentido se solicitaron 5.620.486.166.= recursos presupuestales que a{un no han sido aprobados”.

9.1.2.3. Por su parte la Policía Nacional informó:

(i) Que la Dirección General de la Policía le asignó a la Dirección de Carabineros y Seguridad Rural “la coordinación y supervisión de las medidas aplicables a Víctima y testigos de la Ley de Justicia y paz con los entes competentes, y propiciar la intermediación con la población objeto del programa, aunando esfuerzos con las Direcciones de Protección y Servicios Especiales en Investigación Criminal en el marco de sus competencias.”

(ii) Que expidió a la Directiva permanente No. 011 de febrero 22 de 2008 (cuyo texto no adjunta) sobre el “Apoyo al Programa de Protección para Víctimas y Testigos de la Ley de Justicia y Paz”, al Ministerio del Interior y de Justicia y a la Fiscalía General de la Nación en el ámbito de sus competencias en la protección a la población objeto del programa.

(iv) Para el cumplimiento de esta función, señala, “el Ministerio del Interior y de Justicia transfiere a la Policía Nacional los recursos que le permiten desarrollar acciones de disuasión y control a los agentes generadores del riesgo, con los cuales se adquieren equipos de movilidad y comunicaciones que ayuden en el mejoramiento de la infraestructura y capacidad de respuesta institucional”.

(v) Informa que como estrategias de difusión de la Ley 975/05 y el Decreto 3570/07, la Policía Nacional como miembro del subcomité de protección, ha adelantado 19 jornadas de capacitación en 11 departamentos de policía⁸² con la asistencia de 1105 profesionales de la policía, pertenecientes a estaciones, distritos, escuadrones móviles de carabineros, coordinadores de derechos humanos, y oficinas de atención al ciudadano. No se informa sobre el contenido de esos programas de capacitación.

9.2 Evaluación de la política estatal diseñada para la protección de las víctimas y testigos en el marco de la Ley de Justicia y Paz.

En aplicación de las premisas establecidas, procede la Sala a evaluar si la respuesta estatal orientada a diseñar una estrategia para la protección de las víctimas y testigos de la Ley de Justicia y Paz, responde a los principios (8.1.3.) e incorpora los elementos mínimos de racionalidad (8.2) que debe contemplar un Programa de esta naturaleza.

Al respecto observa la Sala que si bien las entidades comprometidas en el Programa han desarrollado una serie de acciones orientadas a establecer una estrategia de protección, y en desarrollo de ese propósito, han diseñado un Programa específico que se encuentra en

ejecución, éste no responde de manera adecuada a los estándares y requerimientos de un Programa Integral de Protección de Víctimas y Testigos de delitos atroces, atribuibles a organizaciones armadas al margen de la ley.

9.2.1 En relación con el nivel de incorporación en el Programa de los principios básicos, observa la Sala lo siguiente:

(i) El programa no atiende el principio de especificidad en la valoración de los riesgos y los factores que lo generan, puesto que no incorpora una política y unos mecanismos que permitan una respuesta diferenciada que atienda no solamente la particular vulnerabilidad de los destinatarios de este programa derivada del contexto hostil⁸³ en el que deben ejercer sus derechos, sino los diversos niveles de impacto que tiene el conflicto armado en atención a condiciones como el género, la edad, la salud, etc., del sujeto de protección.⁸⁴ (Ver supra 6).

(ii) El principio de oportunidad en la respuesta aparece también seriamente debilitado no solamente porque se trata de un programa que no goza de autonomía, ni de una capacidad de reacción propia. Se funda en el incremento de las competencias de un conjunto de entidades a las que no se provee de mayores recursos extraordinarios para el efecto. Aún en el marco de esas limitaciones estructurales, no contempla mecanismos que permitan una reacción inmediata frente a una denuncia fundada en un riesgo extraordinario e inminente. Ilustra de manera particular esta observación el que la “asistencia inicial” que es la medida urgente e inmediata que contempla el programa, ejecutada por la Policía, para salvaguardar de manera inmediata y provisional la vida de la persona amenazada, deba estar precedida de una resolución “motivada” del GTER, que debe estar firmada por todos sus miembros pertenecientes a diferentes entidades (Fiscalía, Policía, Ministerio del Interior y de Justicia y DAS). (Art. 19 Dto. 3570/07).

(iii) El principio de adecuación de la respuesta tampoco se satisface si se tiene en cuenta que, como ya se señaló, no existe un tratamiento diferencial de factores de riesgo, ni del impacto también diferenciado de la violencia ejercida sobre sujetos particularmente vulnerables. En esta sentencia se insistirá en que el género, como fuente de impacto agudizado del conflicto sobre múltiples facetas de la vida de las mujeres colombianas, debe ser objeto de un reconocimiento y un tratamiento especial en el programa.

(iv) En cuanto a las exigencias de capacitación que demanda un programa de esta naturaleza, si bien tanto el Ministerio del Interior y de Justicia, como la Policía Nacional, informaron a la Corte, mediante datos estadísticos, y un temario genérico⁸⁵ sobre el desarrollo de acciones en este sentido, no conoció esta Corporación los contenidos específicos de esos programas, por lo que se encuentra en imposibilidad de valorar si se ajustan o no, a las exigencias de una respuesta adecuada y diferenciada.

(v) Ni el programa, ni los informes dan cuenta de incorporación a la estrategia de protección de expertos en experiencias traumáticas y asesores psicológicos. Se trata de un aspecto que probablemente podrá ser enfrentado acudiendo al principio de colaboración armónica con otras instituciones, pero que debe ser incorporado al Programa que contiene la estrategia integral de protección.

9.2.2 En lo que concierne a la identificación de unos elementos mínimos de racionalidad en el Programa de Protección a Víctimas y testigos de la Ley de Justicia y Paz, como parte fundamental de la política de esclarecimiento de la verdad, logro de la justicia y reparación, encuentra la Sala lo siguiente:

(i) El Programa no responde al ámbito de cobertura necesario y obligatorio puesto que no contiene un componente específico que lo habilite para enfrentar la realidad fáctica que se reseña en esta providencia (supra) sobre el impacto diferenciado y agudizado del conflicto armado sobre las mujeres víctimas de la violencia, u otros sujetos en especial situación de vulnerabilidad (Inciso 2° art. 38 de la Ley 975 de 2005).

(ii) El Programa no incorpora en forma completa los derechos a garantizar y los parámetros jurídicos de obligatorio cumplimiento, puesto que se elabora al margen de consideraciones relativas a sujetos de especial vulnerabilidad en razón del género, la edad o la salud. No incorpora el enfoque diferencial necesario derivado de los anteriores factores, como tampoco los parámetros jurídicos que le imponen tal diferenciación.

(iii) En cuanto a la especificidad individual del Programa. A pesar de que se crea un nuevo Programa de Protección, no se aprecia en él un perfil especial, ni una estructura orgánica, administrativa y presupuestal que le permita responder de manera oportuna, adecuada y suficiente a los inmensos retos que plantea el deber de protección de las víctimas de delitos atroces en un contexto tan complejo como el reseñado por el Secretario General de la OEA

en su informe (Supra):

“(…) Colombia es un país que intenta implementar la transición al posconflicto en medio del conflicto, lo que implica que varios actores siguen combatiendo y realizando acciones que afectan a la población civil. La Misión ha logrado verificar la existencia de más de 22 estructuras rearmadas o reductos, que continúan teniendo presencia en las zonas donde operaban los grupos paramilitares. En estas regiones las poblaciones continúan siendo víctimas, comprometiéndose de esta manera su participación en el proceso. (Subrayas fuera del original).

Es indispensable que el programa sea creado en forma específica, y autónoma con el perfil, las características y los estándares de protección que le permitan atender de manera oportuna y suficiente las necesidades que se derivan de los altos índices de violencia que están en capacidad de desarrollar los agentes sometidos a los procesos de Justicia y Paz. No resulta suficiente la reproducción de un nuevo programa con perfiles y características similares a otros creados para afrontar realidades fácticas distintas. Dentro de este programa, creado autónomamente para responder a una realidad específica y más compleja, debe insertarse el enfoque de género.

(iv). En cuanto al elemento mínimo de presupuesto suficiente y oportunamente disponible, la Corte advierte con preocupación que el informe de la Fiscalía General de la Nación, que señala que para abril de 2008 aún no se le habían trasladado recursos para la ejecución del programa en la parte que le corresponde, la cual incluye “las medidas adicionales de reubicación”. Informa así mismo que de la cifra de “\$13´712.083.366”, inicialmente solicitados para la vigencia de 2008, debió reducir su solicitud de recursos presupuestales a \$5´620.486.166.

Este hecho es indicativo no solamente de la insuficiencia, y no disponibilidad de los recursos presupuestales, sino de la falta de planeación en lo que concierne a la definición de metas puntuales a corto, mediano y largo plazo, basadas en el goce efectivo de los derechos fundamentales a garantizar, a la vez que amenaza la cobertura adecuada y la garantía de continuidad en el futuro, en el marco de las necesidades de protección y acceso para las víctimas que plantea la política de sometimiento diseñada en la Ley de Justicia y Paz.

(v). En cuanto al diseño e implementación de mecanismos e instrumentos específicos de

coordinación interinstitucional, encuentra la Sala que este constituye un aspecto absolutamente relevante para el funcionamiento del Programa en tanto que el mismo está estructurado sobre la base de la ampliación de competencias ya adscritas a diferentes instancias estatales, para dar cobertura a la necesidad de protección. Este rasgo exigiría la incorporación de mecanismos muy refinados de coordinación. Sin embargo, sobre este aspecto el Decreto se limita a señalar que la Dirección Ejecutiva a cargo de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia “servirá de enlace con las entidades del Estado responsables de adoptar las medidas tendientes a la protección de la vida, la integridad, seguridad y libertad de las víctimas y testigos (...)” (Art. 6°).

De manera particular, no se establecen los mecanismos e instrumentos específicos de coordinación con la Policía Nacional, institución sobre la cual descansa un enorme peso dentro del programa que incluye “la ejecución de la asistencia inicial”, la “intermediación con las víctimas y testigos”; la “formulación de planes de reacción y prevención”. No se establecen instrumentos que permitan discernir con claridad que estas funciones de la Policía dejan de ser las ordinarias, para integrarse de manera coordinada y estructurada a la Política pública de esclarecimiento de la verdad, justicia y reparación de las víctimas de las organizaciones armadas al margen de la Ley.

(vi). El programa no cuenta con el diseño e implementación de mecanismos de evaluación (diferente al mapa de riesgo), seguimiento, y corrección 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.

(vii). No se incorpora el 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. El Decreto se limita a establecer que “La difusión del Programa (...) estará a cargo de las diferentes entidades que conforman el Comité Interinstitucional de Justicia y Paz”, sin que fije competencias específicas ni mecanismos de coordinación.

(viii). Respecto del elemento de coordinación unitaria y centralizada en una sola Entidad, sin perjuicio de la colaboración armónica con otras instituciones públicas, la Sala advierte que se trata de un aspecto crítico del Programa. Formalmente la Dirección Ejecutiva y la misión de

“servir de enlace” entre las diferentes entidades que participan en el Programa, se asigna al Ministerio del Interior y de Justicia a través de la Dirección de Derechos Humanos. Sin embargo esa coordinación unitaria aparece desdibujada, por la ausencia, ya enunciada, de unos mecanismos definidos, claros y específicos de coordinación y control real; lo que se advierte es una atomización de responsabilidades y competencias ejercidas a través de “Comités Interinstitucionales”, que difuminan la acción y genera dificultades de control.

No desconoce la Sala que la magnitud y complejidad de la situación fáctica que el Programa pretende enfrentar demanda los esfuerzos mancomunados de una multiplicidad de entidades estatales. Sin embargo, una estrategia de tal naturaleza demanda una alta exigencia de clarísimos instrumentos de coordinación, así como una estructura funcional cohesionada que permita identificar en cada uno de los componentes, los elementos que concurren a desarrollar una política integral.

En conclusión, confrontados los principios básicos y los elementos mínimos de racionalidad que, conforme a la jurisprudencia y a la práctica internacional, deben orientar y contener un Programa como el concebido para la Protección para Víctima y Testigos de grave criminalidad, la Corte verificó que el diseñado por el Decreto 3570 de 2007, no obstante constituir un primer paso en el camino hacia la implementación de una estrategia integral de protección a las víctimas de los delitos atroces, resulta inadecuado e insuficiente, por cuanto no responde a cabalidad a las directrices que deben guiar un programa de protección que debe estar inscrito en una política global de genuino esclarecimiento de la verdad, y satisfacción de las garantías de justicia y reparación para las víctimas.

10. Análisis del caso concreto.

10.1. Las demandantes, señoras Patricia Buriticá Céspedes, Ana Briceida Mantilla, María Ruby Tejada Suárez, Ana Myriam Rodríguez Salguero, Carmen Alicia Herra Corcho, Marlene Zambrano Padilla, Luz Stella García Villamizar; Luz Mary Álvarez Osorio; Justa Mena; María Zabala; Nohora Villegas; Luz Helena Morales Palencia; Lucelly Gutiérrez de Osorio, invocando su condición de víctimas en el marco de la ley de justicia y paz, y/o de líderes o activistas pertenecientes a organizaciones sociales que luchan por los derechos de las víctimas del conflicto armado, solicitaron la protección de sus derechos a una vida digna (Art. 11), a la seguridad personal (Art. 11), al debido proceso (Art. 29) y a las garantías judiciales y de

acceso a la justicia (Art. 229), que a su juicio, se encuentran vulnerados por omisión del Ministerio del Interior y de la Fiscalía General de la Nación, debido a la no implementación de un programa específico de protección a víctimas y testigos de la Ley de Justicia y Paz.

Como supuestos fácticos de su demanda aducen que su seguridad personal se encuentra en riesgo puesto que cuando las víctimas acuden a justicia y paz a denunciar su caso, se exponen nuevamente a ser revictimizadas, por cuanto son objeto de amenazas, lo que conlleva la imposibilidad de ejercer su derecho efectivo a la justicia. La imposibilidad de tener acceso a los medios mínimos de subsistencia, en virtud de la amenaza, las hace vulnerables a toda suerte de riesgos para su existencia.

Su condición de víctimas de la violencia del conflicto armado fue acreditada, en algunos casos con información de la Fiscalía General de la Nación⁸⁶, y en otros mediante las manifestaciones escritas no controvertidas de las propias demandantes⁸⁷; su condición de líderes sociales en sus respectivas regiones, fue acreditada con sus manifestaciones escritas no controvertidas, y con la declaración que al respecto formula en la demanda matriz Patricia Buriticá Céspedes, en su condición de representante legal de la Alianza Iniciativa de Mujeres por la Paz -IMP-.

Para ilustrar la magnitud y las características del riesgo que se cierne sobre ellas, invocan varios hechos notorios, por ende relevados de prueba, como son los asesinatos en cadena de las líderes sociales Yolanda Izquierdo Berrío⁸⁸ (el 1° de febrero de 2007); Carmen Cecilia Santana Romaña⁸⁹ (el 7 de febrero de 2007); Osiris Jacqueline Amaya Beltrán⁹⁰ (el 14 de marzo de 2007) y Judith Vergara Correa⁹¹ (el 23 de abril de 2007). Estas mujeres tienen en común con las demandantes que fueron víctimas del conflicto armado, y líderes sociales que promovían la reivindicación de los derechos de las víctimas de la confrontación armada y del desplazamiento forzado generado por ésta.

Con el propósito de reafirmar su situación de especial vulnerabilidad o exposición a riesgos extraordinarios sostienen las demandantes, que de los 315 casos radicados en la Fiscalía y que hacen parte del proceso de esclarecimiento judicial contra las AUC en el marco de justicia y paz, más de 20 personas han recibido amenazas en contra de su vida o exigencias para que se retire del proceso.

Con base en los anteriores supuestos sostiene las actoras que a pesar que en la Ley de

justicia y paz, se contempla la protección como un tema fundamental para las víctimas, y que esa protección debe estar en cabeza del Estado, esos mecanismos no existen, por lo que plantean la necesidad de la creación de un sistema específico concertado y eficaz para la protección de las víctimas dentro de la ley de justicia y paz.

10.2 Como consecuencia de la acción de tutela otorgada a las demandantes por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el fallo de primera instancia que aquí se revisa, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 3570 de septiembre 18 de 2007, “Por medio del cual se crea el Programa de Protección para Víctima y Testigos de la Ley 975 de 2005”, el cual, junto con los informes institucionales en los que se presenta la respuesta estatal a las exigencias de garantías para víctimas y testigos de justicia y paz, fue sometido a valoración en la presente decisión a fin de determinar si cumple con los estándares mínimos (principios y elementos mínimos de racionalidad), que la jurisprudencia de esta Corte y la práctica internacional han establecido para programas de esta naturaleza.

10.3 Observa la Corte que en efecto la situación fáctica que reseñan las demandantes entraña una vulneración a los mandatos constitucionales y a las obligaciones internacionales que protegen la seguridad personal, que en el contexto colombiano, es un derecho fundamental de las personas, que las autoriza para exigir, en determinadas condiciones, medidas específicas de protección de parte de las autoridades, con el objetivo de prevenir la materialización de cierto tipo de riesgos extraordinarios contra su vida o integridad personal, que no tienen el deber jurídico de soportar, y que las autoridades pueden conjurar o mitigar. (Cfr. supra 4).

La condición de víctimas del conflicto armado y de miembros de organizaciones que promueven los derechos de las víctimas, que concurre en las demandantes, unida al contexto del asesinato en secuencia de mujeres ubicadas en similares condiciones, las coloca en una situación de riesgo extraordinario específico e individualizable, no genérico; concreto en cuanto se basa en hechos verificables; actual, por cuanto tal como lo refieren informes recientes de organismos internacionales el proceso de justicia y paz se desarrolla en medio de expresiones de violencia propias del conflicto (supra 7); importante y serio en cuanto amenaza las posibilidades de acceso real a sus demandas de justicia, y aún su integridad y su vida; claro y discernible por cuanto se trata de mujeres que lideran procesos sociales y/o pertenecen a zonas del país calificadas por el mapa de riesgos como de nivel extraordinario o

alto92.

10.4 De otra parte, resulta inobjetable que las demandantes se encuentran en la situación descrita en esta sentencia (supra 5) referida al impacto desproporcionado y diferenciado que el conflicto genera sobre las mujeres. Se ubican en esa particular situación de vulnerabilidad en virtud de su condición femenina que les impone unos riesgos específicos y unas cargas extraordinarias en el contexto de la violencia armada.

La estrategia de protección de víctimas y testigos de justicia y paz desatiende de manera flagrante las trascendentales y múltiples obligaciones constitucionales e internacionales del Estado colombiano en relación con la prevención de la discriminación y la violencia contra la mujer, particularmente de las mujeres víctimas del conflicto armado.

El programa diseñado no contempla un enfoque de género, (ni relativo a otros aspectos diferenciales derivados de la edad, la salud, la etnia etc.), perspectiva que resultaba determinante para responder a las exigencias internacionales de prevención de la violencia contra las mujeres, particularmente, la derivada del impacto desproporcionado del conflicto armado sobre su condición, y de protección de sus derechos fundamentales vulnerados o bajo amenaza, a consecuencia de la violencia propia la confrontación armada.

Por su condición de género, las demandantes están expuestas a riesgos particulares y situación específica de vulnerabilidad en múltiples aspectos de sus vidas, dentro del conflicto armado. En su demanda revelan su calidad de víctimas sobrevivientes de actos violentos, situación que les impone cargas materiales y psicológicas de naturaleza extrema y abrupta.

La estrategia estatal de protección a las víctimas y testigos en los procesos de justicia y paz, constituye un valioso escenario para que las autoridades emprendan acciones integrales, racionales, coordinadas y cuidadosamente diseñadas para atacar en forma eficaz los factores que generan el impacto diferenciado de la violencia desplegada por el conflicto armado sobre las mujeres colombianas.

10.5 Constató la Corte a través de informes de instancias internacionales (supra 7) que la amenaza y el riesgo, representan factores de significativa incidencia en las dificultades para que las víctimas accedan plenamente a los procesos de justicia y paz. La verificación de “la

existencia de estructuras rearmadas o de reductos que continúan teniendo presencia en las zonas donde operaban los grupos paramilitares”, en donde “las poblaciones continúan siendo víctimas, comprometiéndose de esta manera su participación en el proceso”⁹³, exige de las autoridades la identificación de esta situación que genera riesgos extraordinarios para las víctimas, y la adecuación de su respuesta a esa realidad fáctica.

10.6 Sometida a valoración la estrategia estatal de protección contenida en el Decreto 3570 de 2007, a la luz de los estándares que, conforme a la jurisprudencia y a la práctica internacional, deben orientar y contener un Programa de Protección para Víctima y Testigos de grave criminalidad, la Corte verificó (Cfr. Supra 9) que aquella no responde a cabalidad a los principios (9.1) que conforme a la jurisprudencia y a la práctica internacional deben guiar un programa de protección que debe estar inscrito en una política global de genuino esclarecimiento de la verdad, y satisfacción de las garantías de justicia y reparación para las víctimas, ni incorpora de manera satisfactoria los elementos mínimos de racionalidad (9.2) que debe contener un Programa que se integre a una política de esta naturaleza.

10.7 En conclusión, la Corte constató (i) que no se presentan las razones de improcedibilidad que llevaron al Consejo de Estado, como juez constitucional de segunda instancia a rechazar la presente acción de tutela (supra 3); (ii) la Corte recordó que el derecho a la seguridad personal tiene el carácter de fundamental en el contexto colombiano (supra 4); (iii) la Corte constató que las demandantes tienen la condición de víctimas del conflicto, de gestoras de procesos de reivindicación y residen en zonas del país calificadas como de extraordinario y alto riesgo, circunstancia que las ubica en una situación de amenaza de sus derechos fundamentales a la seguridad, la libertad, la integridad personal y la vida, y de evidente vulneración de su derecho a acceder con plenas garantías a los procesos en procura de satisfacer sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación; (iv) verificó así mismo que las actoras se encuentran en la situación de especial vulnerabilidad que plantea su condición femenina debido al impacto diferenciado y a las cargas extraordinarias que deben soportar en virtud de esa condición, en el contexto de la confrontación armada (Cfr. Supra 6); (v) constató que la estrategia de protección a víctimas y testigos de los procesos de justicia y paz no incorpora este enfoque diferencial basado en el género, como tampoco otros enfoques diferenciales basados en factores como la edad, la etnia, o la salud; (vi) recordó que este enfoque diferencial resulta imperativo frente a las múltiples obligaciones constitucionales e internacionales que exigen acciones encaminadas a la protección de la

mujer contra toda violencia y a prevenir y enfrentar la violencia estructural que ha soportado históricamente, así como la violencia magnificada como consecuencia del conflicto (cfr. Supra 5); (vii) concluyó que evaluada la estrategia diseñada por las autoridades demandadas para brindar protección a las víctimas de los procesos judiciales de esclarecimiento de la verdad de justicia y paz, aquella no se acoge satisfactoriamente a los principios que la jurisprudencia y la práctica internacional han establecido para este tipo de programas especiales, ni incorpora satisfactoriamente los elementos mínimos de racionalidad de un programa que se inserte en una política pública global de garantía de seguridad, libertad y acceso pleno a la justicia, de las víctimas y testigos de la criminalidad sistemática y /o generalizada.

10.8 Como consecuencia de las anteriores verificaciones la Corte TUTELARÁ los derechos fundamentales a la seguridad, la libertad, la integridad física, la vida en condiciones dignas, y el acceso a la justicia, de las demandantes Patricia Buriticá Céspedes, Ana Briceida Mantilla, María Ruby Tejada Suárez, Ana Myriam Rodríguez Salguero, Carmen Alicia Herra Corcho, Marlene Zambrano Padilla, Luz Stella García Villamizar; Luz Mary Álvarez Osorio; Justa Mena; María Zabala; Nohora Villegas; Luz Helena Morales Palencia; Lucelly Gutiérrez de Osorio.

En consecuencia ordenará al Ministerio del Interior y de Justicia y a la Fiscalía General de la Nación, en el marco de sus competencias, que adopten las siguientes medidas:

10.8.1 Individuales. Realizar o actualizar, el estudio de riesgo en relación con las señoras Patricia Buriticá Céspedes, Ana Briceida Mantilla, María Ruby Tejada Suárez, Ana Myriam Rodríguez Salguero, Carmen Alicia Herra Corcho, Marlene Zambrano Padilla, Luz Stella García Villamizar; Luz Mary Álvarez Osorio; Justa Mena; María Zabala; Nohora Villegas; Luz Helena Morales Palencia; Lucelly Gutiérrez de Osorio, a fin de que se adopten las medidas de protección que correspondan a su situación fáctica, en el marco de la estrategia existente para la protección de víctimas y testigos de la Ley de Justicia y Paz. No obstante, en la evaluación del riesgo y en la selección y ejecución de las medidas aplicables, se tendrán en cuenta las obligaciones constitucionales e internacionales del Estado sobre protección de la mujer contra todo tipo de violencia (supra 5), así como el enfoque de género que permita una respuesta diferenciada y adecuada a las particulares circunstancias de vulnerabilidad en que se encuentre la mujer, derivadas de su condición de género (Supra 6).

Esta orden deberá cumplirse en término máximo de quince (15) días contados a partir de la notificación de esta providencia.

10.8.2 Globales. Revisión y adecuación del Programa. Las entidades demandadas realizarán las acciones necesarias orientadas a efectuar una revisión integral del Programa de Protección de Víctimas y Testigos de la Ley de Justicia y Paz, a fin de adecuarlo a los principios y elementos mínimos de racionalidad (Supra 8) que conforme a la jurisprudencia y la práctica internacional deben orientar y contener una estrategia integral de protección satisfactoria de las víctimas y testigos de los procesos en los que se investiga grave criminalidad o criminalidad de sistema, como aquella de la cual se ocupan los procesos de esclarecimiento judicial de Justicia y Paz.

Esta revisión integral y adecuación de la estrategia de protección deberá efectuarse en un plazo máximo de seis (6) meses, contados a partir de la notificación de esta providencia. Cumplido ese término las autoridades responsables rendirán un informe ante el Juez constitucional de primera instancia, en quien se radica el seguimiento al cumplimiento de este fallo de tutela.

III. DECISIÓN

Con fundamento en las consideraciones expuestas en precedencia, la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. REVOCAR la sentencia de octubre cuatro (4) de dos mil siete (2007) proferida por la Sección Segunda – Subsección “B”- de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que rechazó por improcedente la acción de tutela en el asunto de la referencia, y CONFIRMAR, por las razones expuestas en esta providencia la sentencia del trece (13) de agosto de dos mil siete (2007) proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en cuanto CONCEDIÓ la tutela.

Segundo. TUTELAR los derechos fundamentales a la seguridad personal, integridad, vida y acceso a la justicia, de que son titulares las señoras Patricia Buriticá Céspedes, Ana Briceida

Mantilla, María Ruby Tejada Suárez, Ana Myriam Rodríguez Salguero, Carmen Alicia Herra Corcho, Marlene Zambrano Padilla, Luz Stella García Villamizar; Luz Mary Álvarez Osorio; Justa Mena; María Zabala; Nohora Villegas; Luz Helena Morales Palencia; Lucelly Gutiérrez de Osorio.

Tercero. ORDENAR al Ministerio del Interior y de Justicia y a la Fiscalía General de la Nación que, en el marco de sus competencias, procedan a:

1. Realizar o actualizar, el estudio de riesgo en relación con las señoras Patricia Buriticá Céspedes, Ana Briceida Mantilla, María Ruby Tejada Suárez, Ana Myriam Rodríguez Salguero, Carmen Alicia Herra Corcho, Marlene Zambrano Padilla, Luz Stella García Villamizar; Luz Mary Álvarez Osorio; Justa Mena; María Zabala; Nohora Villegas; Luz Helena Morales Palencia; Lucelly Gutiérrez de Osorio, a fin de que se adopten las medidas de protección que correspondan a su situación fáctica, en el marco de la estrategia existente para la protección de víctimas y testigos de la Ley de Justicia y Paz. No obstante, en la evaluación del riesgo y en la selección y ejecución de las medidas aplicables, se tendrán en cuenta las obligaciones constitucionales e internacionales del Estado sobre protección de la mujer contra todo tipo de violencia (supra 5), así como el enfoque de género que permita una respuesta diferenciada y adecuada a las particulares circunstancias de vulnerabilidad en que se encuentre la mujer, derivadas de su condición de género (Supra 6).

Esta orden deberá cumplirse en término máximo de quince (15) días contados a partir de la notificación de esta providencia.

2. Desarrollar las acciones necesarias orientadas a efectuar una revisión integral del Programa de Protección de Víctimas y Testigos de la Ley de Justicia y Paz, a fin de adecuarlo a los principios y elementos mínimos de racionalidad (Supra 8) que conforme a la jurisprudencia y la práctica internacional deben orientar y contener una estrategia integral de protección satisfactoria de las víctimas y testigos de los procesos en los que se investiga grave criminalidad o criminalidad de sistema, como aquella de la cual se ocupan los procesos de esclarecimiento judicial de Justicia y Paz.

Esta revisión integral y adecuación de la estrategia de protección deberá efectuarse en un plazo máximo de seis (6) meses, contados a partir de la notificación de esta providencia. Cumplido ese término las autoridades responsables rendirán un informe ante el Juez

constitucional de primera instancia, en quien se radica el seguimiento al cumplimiento de este fallo de tutela.

Cuarto. DÉSE cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria

1 Obra en nombre propio y en representación de 15 víctimas pertenecientes a IMP - Barrancabermeja.

2 Obran en nombre propio y en representación de 150 mujeres que pertenecen a IMP - Putumayo.

3 Obra en nombre propio y en representación de la Asociación de Desplazados ASODEPAZ (Manizales).

4 Obran en nombre propio y en representación de 42 víctimas del corregimiento Nueva Lucía (Córdoba) quienes pertenecen a IMP (Córdoba).

5 Obra en nombre propio y en representación de 168 familias víctimas de Soacha pertenecientes a FUNDESCOL.

6 Obra en su propio nombre y en representación de 15 víctimas que pertenecen a IMP- Norte de Santander.

7 Obra en nombre propio y en representación de 30 víctimas pertenecientes a AICA (Florencia).

8 Obra en nombre propio y en representación de 42 víctimas que pertenecen a IMP – Chocó.

9 Obra en nombre propio y en representación de 20 familias víctimas del Corregimiento las Palomas – Finca Valle Encantado (Montería – Córdoba) quienes pertenecen a la Cooperativa de Mujeres.

10 Obrando en nombre propio y en representación de 111 familias víctimas del corregimiento las Palomas – Finca Nuevo Horizonte, Montería (Córdoba), quienes pertenecen a la Cooperativa de mujeres.

11 Obrando en nombre propio y como representante de VIUNPA (Neiva – Huila).

12 Obrando en nombre propio y en representación de la Fundación Diocesana Compartir (Apartadó – Antioquia).

14 En este caso, informan las demandantes se presenta una particular situación de riesgo. Los mencionados solicitaron a la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia ser cobijados por el programa de protección de derechos humanos. Para ello se les exigió alguna documentación y luego se les informó que el caso había sido puesto en conocimiento de la Policía Nacional para que tomara las medidas de seguridad pertinentes. Posteriormente (junio 12) se informa por parte de la Dirección de derechos humanos del Ministerio del Interior que la información sobre requisitos exigidos no llegó a los destinatarios por que la dirección registrada no correspondía a su domicilio. El caso fue remitido al Programa de Protección de la Fiscalía General de la Nación.

15 Estas personas son familiares de Israel Alberto Roca Martínez, Edilberto Linares Correa, Danilo Carrera Aguancha, Mario Abel Anillo Trocha, Jaime Elías Barros Ovalle, quienes perecieron el 9 de marzo de 2000, en zona rural de Cesar en incidente en el que siete funcionarios del CTI fueron desaparecidos por las AUC – Bloque Norte, comandado por Rodrigo Tovar Pupo, alias “Jorge 40”.

16 “(...) En ejercicio de sus funciones la Fiscalía General de la Nación deberá: (...) Velar por la protección de las víctimas, los jurados, los testigos, y demás intervinientes en el proceso penal.

17 Inciso 4°. “(...) La Fiscalía General de la Nación velará por la protección de las víctimas, los testigos y los peritos que pretenda presentar en el juicio. La protección de los testigos y los peritos que pretenda presentar la defensa estará a cargo de la Defensoría del Pueblo. La protección de los magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial que deban conocer del juzgamiento será responsabilidad del Consejo Superior de la Judicatura”.

18 Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia y Programa de Protección de Víctima y testigos de la Fiscalía General de la Nación.

19 Sentencias T-539 de 2004, T-525 de 2002, T-258 de 2001 y C-1131 de 2000.

20 Toma como sustento de su consideración las sentencias T-102 de 1993 y T-981 de 2001.

21 Los dos documentos se encuentran transcritos en el capítulo en que se relacionan las pruebas relevantes.

22 Cesar, Magdalena, Atlántico, Bolívar, Cundinamarca, Antioquia, Norte de Santander, Metropolitana de Bogotá, Santander, Guaviare, Urabá.

23 Comité de Reglamentación y evaluación de riesgos.

24 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículos 6, 7, 9; Declaración Universal de Derechos Humanos, artículos 3 y 5; Convención Americana de Derechos, artículos 4, 5, y 7; Declaración Universal de Derechos del Hombre artículo 1°.

25 CIDH, Informe anual 2007, de abril de 2007, capítulo IV, Colombia, párr. 28 y 29.

26 Programa de protección a testigos e intervinientes en los procesos penales de la Fiscalía General de la Nación; Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia, y Programa para la protección de víctima de grupos armados al margen de la Ley que se encuentren en riesgo como consecuencia directa de su participación en el proceso de justicia y paz o para impedir que se acceda a él (Ley 975 de 2005 y Decreto 3570

de 2007).

27 Sentencia T-001 de 2007.

28 Sentencias T-001 de 1997; T-003 de 1992 y T- 441 de 1993.

29 Este atributo hace referencia a la aptitud del medio para servir de canal para la definición del derecho controvertido; en este sentido un medio se estima como idóneo cuando, en la práctica, se considera el camino adecuado para el logro de aquello que se pretende. (Sentencias T-999 de 2000 y T-847 de 2003).

30 Este atributo tiene que ver con la oportunidad en la protección, e impone al juez valorar si el medio existente es adecuado para proteger “instantánea y objetivamente” el derecho que aparece vulnerado o que es objeto de amenaza.

31 Corte Constitucional, sentencia T-713 de 2003.

32 Ibídem

33 Aceptada como costumbre desde la Proclamación de Teherán del 13 de mayo de 1968.

34 Incorporada al ordenamiento colombiano mediante la Ley 16 de 1972.

35 Aprobado mediante Ley 74 de 1968.

36 Sentencia T-719 de 2003, fundamento jurídico 4.2.3.

37 Se trata de un nivel en el cual la persona sólo se ve amenazada en su existencia e integridad por factores individuales y biológicos.

38 Se trata de los riesgos ordinarios, implícitos en la vida social.

39 Este es el nivel de los riesgos que, por su intensidad, entran bajo la órbita de protección directa de los derechos a la vida e integridad personal.

40 Este es el nivel de las violaciones a los derechos, no ya de los riesgos, a la vida e integridad personal: la muerte, la tortura, el trato cruel, inhumano o degradante, representan riesgos que ya se han concretado y materializado en la persona del afectado.

41 Es decir que no debe tratarse de un riesgo genérico.

42 Basado en acciones o hechos particulares y manifiestos, y no en suposiciones abstractas.

43 En el sentido que no debe ser remoto o eventual.

44 Que amenace con lesionar bienes o intereses jurídicos valiosos para el sujeto, por lo que no puede tratarse de un riesgo menor.

45 De materialización probable por las circunstancias del caso, por lo cual no puede ser improbable.

46 No debe tratarse de una contingencia o peligro difuso.

47 No se trata de un riesgo que deba ser soportado por la generalidad de los individuos.

48 Teniendo como parámetro de comparación los beneficios que deriva la persona de la situación por la cual se genera el riesgo.

50 La Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone que sus Estados Partes “se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de... sexo” (Art. 1) y que todas las personas “tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley” (Art. 24).

51 En la sentencia C-291/07 se explicó el valor de las normas consuetudinarias que integran el Derecho Internacional, y el Derecho Internacional Humanitario en particular, en los siguientes términos: “debe tenerse en cuenta que las normas de origen consuetudinario ocupan un lugar de primera importancia en el ámbito del Derecho Internacional Humanitario. Recuerda la Sala que las normas consuetudinarias de Derecho Internacional Humanitario son vinculantes para Colombia en la misma medida en que lo son los tratados y los principios que conforman este ordenamiento jurídico. En términos generales, la Corte Constitucional ha reconocido en su jurisprudencia el valor vinculante de la costumbre internacional para el Estado colombiano en tanto fuente primaria de obligaciones internacionales y su prevalencia normativa en el orden interno a la par de los tratados internacionales, así como la incorporación de las normas consuetudinarias que reconocen derechos humanos al bloque de

constitucionalidad [sentencia C-1189 de 2000]. Específicamente en relación con el Derecho Internacional Humanitario, la Corte ha reconocido que las normas consuetudinarias que lo integran, se vean o no codificadas en disposiciones convencionales, forman parte del corpus jurídico que se integra al bloque de constitucionalidad por mandato de los artículos 93, 94 y 44 Superiores.

52 Entre ellas (i) la prohibición de la discriminación en la aplicación del Derecho Internacional Humanitario, (ii) la prohibición del homicidio, (iii) la prohibición de la tortura y de los tratos crueles, inhumanos y degradantes -que es en sí misma una norma de ius cogens-, (iv) la prohibición de los castigos corporales y los suplicios -norma de ius cogens como tal-, (v) la prohibición de las mutilaciones, de las experimentaciones médicas o científicas u otras actuaciones médicas no requeridas por la persona afectada y contrarias a las normas médicas generalmente aceptadas -la cual de por sí es una norma de ius cogens-, (vi) la prohibición de la violencia de género, de la violencia sexual, de la prostitución forzada y de los atentados contra el pudor; (vii) la prohibición de la esclavitud y de la trata de esclavos -norma con rango propio de ius cogens-, (viii) la prohibición del trabajo forzado no retribuido o abusivo, (ix) la prohibición de las desapariciones forzadas, (x) la prohibición de la privación arbitraria de la libertad, (xi) la obligación de respetar las garantías judiciales esenciales y por los principios de legalidad de los delitos y de las penas y de responsabilidad penal individual, (xii) la prohibición de los castigos colectivos, (xiii) la obligación de proteger los derechos de las mujeres afectadas por los conflictos armados, (xiv) la obligación de proteger los derechos especiales de los niños afectados por los conflictos armados, junto con la prohibición de reclutamiento infantil y la prohibición de permitir la participación directa de niños en las hostilidades, (xv) la prohibición absoluta de los crímenes de lesa humanidad cometidos en el curso de un conflicto armado -norma igualmente revestida del carácter autónomo de ius cogens-, y (xxii) la prohibición de los actos de terrorismo. (Sentencia C-291 de 2007 y Auto 092 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

53 La Sala Segunda de revisión de esta Corporación en su labor de seguimiento al cumplimiento del fallo de tutela de la sentencia T-025 de 2004, ha adoptado medidas comprehensivas para la protección de los derechos fundamentales de las mujeres desplazadas por el conflicto armado en el país. Uno de los presupuestos fácticos de tales medidas es la constatación del impacto desproporcionado del conflicto armado interno sobre las mujeres colombianas, o residentes en el país (Auto 092 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda

Espinosa).

54 Esos riesgos particulares y diferenciados, según la Corte⁵⁴ son: (i) el riesgo de violencia sexual, explotación sexual o abuso sexual en el marco del conflicto armado; (ii) el riesgo de explotación o esclavización para ejercer labores domésticas y roles considerados femeninos en una sociedad con rasgos patriarcales, por parte de los actores armados ilegales; (iii) el riesgo de reclutamiento forzado de sus hijos e hijas por los actores armados al margen de la ley, o de otro tipo de amenazas contra ellos, que se hace más grave cuando la mujer es cabeza de familia; (iv) los riesgos derivados del contacto o de las relaciones familiares o personales -voluntarias, accidentales o presuntas- con los integrantes de alguno de los grupos armados ilegales que operan en el país o con miembros de la Fuerza Pública, principalmente por señalamientos o retaliaciones efectuados a posteriori por los bandos ilegales enemigos; (v) los riesgos derivados de su pertenencia a organizaciones sociales, comunitarias o políticas de mujeres, o de sus labores de liderazgo y promoción de los derechos humanos en zonas afectadas por el conflicto armado; (vi) el riesgo de persecución y asesinato por las estrategias de control coercitivo del comportamiento público y privado de las personas que implementan los grupos armados ilegales en extensas áreas del territorio nacional; (vii) el riesgo por el asesinato o desaparición de su proveedor económico o por la desintegración de sus grupos familiares y de sus redes de apoyo material y social; (viii) el riesgo de ser despojadas de sus tierras y su patrimonio con mayor facilidad por los actores armados ilegales dada su posición histórica ante la propiedad, especialmente las propiedades inmuebles rurales; (ix) los riesgos derivados de la condición de discriminación y vulnerabilidad acentuada de las mujeres indígenas y afrodescendientes; y (x) el riesgo por la pérdida o ausencia de su compañero o proveedor económico durante el proceso de desplazamiento.

55 Auto 092 de 2008.

56 *Ibíd.*

57 Comisión Interamericana de Derechos Humanos: “Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia”, documento OEA/Ser.L/V/II.Doc67.Spa.

58 Apartes del Informe “Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del

conflicto armado en Colombia”, documento OEA/Ser. L/V/II.Doc 67. Spa., citados en el Auto 092 de 2008 de la Sala Segunda de Revisión.

59 Auto 092 de 2008.

60 Así lo estimó en relación con las medidas de prevención del desplazamiento forzado originado en la situación de conflicto armado (Auto 092 de 2008).

61 Corte Constitucional Auto 092 de 2008. Referencia a la Visita de la Relatora sobre Derechos de las Mujeres de la CIDH a Colombia en Junio de 2005, relacionada con el documento “Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia, documento OEA/Ser. L/V/II.Doc 67. Spa.

62 Auto 092 de 2008.

63 Auto 092 de 2008.

64 Auto 092 de 2008.

65 Las Consultas Sociales y las Jornadas de Víctimas son actividades organizadas por la CNRR con el fin de dar a conocer la función de esta instancia en el marco del proceso de justicia y paz, y de difundir los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. Por otra parte, las Brigadas de Víctimas son una actividad organizada por la Unidad Nacional de Fiscalía para la Justicia y la Paz, en varios lugares del territorio nacional, con el fin que las víctimas puedan diligenciar el formato de hechos delictivos y hacerse parte del Proceso de Justicia y Paz.

66. En primer lugar se trabajó con la Fiscalía General de la Nación (FGN), particularmente la Unidad Nacional de Justicia y Paz y el Programa de Protección de Víctimas, Testigos y Funcionarios Judiciales; el Ministerio del Interior y de Justicia (MIJ); la Policía Nacional (PONAL); y, el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS). Posteriormente, el contenido preliminar de la propuesta fue presentado y discutido con el Comité de Coordinación Interinstitucional de Justicia y Paz y la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR).

67 Este fallo (proferido el 13 de agosto de 2007) fue revocado por la Subsección “B” de la

Sección Segunda del Consejo de Estado mediante decisión de octubre cuatro (4) de dos mil siete (2007), argumentando carencia de legitimidad de las demandantes, y existencia de otro mecanismo de defensa.

68 Corte Constitucional sentencia T-719 de 2003.

69 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR), "Instrumentos del Estado de Derecho para Sociedades que han salido de un conflicto, Iniciativas de enjuiciamiento", HR/PUB/06/4,2006.

70 Estos 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).

71 Auto 092 de 2008.

72 A cargo de quien designe la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia.

73 Conformado por delegados de la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional, el Ministerio del Interior y de Justicia y el Departamento Administrativo de Seguridad -DAS-.

74 Integrado por un delegado Permanente de la Fiscalía General de la Nación, de la Policía Nacional, del Ministerio del Interior y de Justicia, del Departamento Administrativo de Seguridad, de la Procuraduría General de la Nación, de la Defensoría del Pueblo, del Departamento Nacional de Planeación y del Programa Presidencial de Derechos Humanos.

75 Se dirige a los municipios que hayan sido priorizados en el mapa de riesgo, "serán atendidos por la Policía Nacional en los términos del presente decreto, sin perjuicio de su competencia constitucional y legal asignada para todo el territorio colombiano". (Art. 16).

76 Medidas concientes y responsables que adopta en forma integral la persona en riesgo o amenaza con el fin de prevenir, minimizar o neutralizar posibles amenazas o atentados en contra de su vida e integridad personal

77 Son los medios preventivos de comunicación para ubicar a la persona en riesgo o amenaza y los elementos de protección que disminuyen el riesgo.

78 Son los recursos físicos y humanos otorgados a los beneficiarios del programa con el propósito de evitar agresiones en contra de su vida.

79 Consiste en el traslado temporal o definitivo de la víctima o testigo en riesgo o amenaza del lugar de residencia a otro sitio del país, evento en el cual se brinda apoyo para la estabilización socioeconómica.

80 En Bolívar (El Carmen de Bolívar, San Pablo, Santa Rosa y Simití); en Norte de Santander (Cúcuta, Tibú y el Tarra); en Meta (Villavicencio, Acacías y Puerto Gaitán); en Córdoba (Tierra Alta y Montelíbano); en Magdalena (Santa Marta y Ciénaga); en Nariño (Barbacoas y Tumaco); en Putumayo (La hormiga y Puerto Asís); en Cesar (Valledupar); en Antioquia (Turbo); en Guaviare (San José de Guaviare); en Arauca (Tame); en Casanare (Paz de Ariporo).

81 En Cesar (Aguachica, el Copey, La Paz, Pelaya, Curumaní, La Gloria); en Caldas (Aguadas, Pácora, Salamina, Marmato, La Merced); en Valle (Buenaventura, Florida, Palmira, Sevilla, Tulúa); en Magdalena (Chivolo, Zona Bananera, Aracataca, Pivijay); en Nariño (El Charco, El Rosario, Leyva, Policarpa); en Córdoba (Planeta Rica, Puerto Libertador, Valencia); en Norte de Santander (Ocaña, el Zulia, Puerto Santander); en Bolívar (Zambrano); en Antioquia (Apartadó); en Santander (Barrancabermeja); en la Guajira (Maicao); en Casanare (Tauramena); en Florencia (Florencia).

82 Cesar, Magdalena, Atlántico, Bolívar, Cundinamarca, Antioquia, Norte de Santander, Metropolitana de Bogotá, Santander, Guaviare, Urabá.

83 Ver informe del Secretario General de la OEA, fundamento jurídico 7.

84 El artículo 38 inciso 2° de la Ley 975 de 2005 prevé: Para ello (protección de víctimas y testigos) se tendrán en cuenta todos los factores pertinentes, incluidos la edad, el género y la salud, así como la índole del delito, en particular cuando este entrañe violencia sexual, irrespeto a la igualdad de género o violencia contra niños y niñas.

85 Ministerio del Interior y de Justicia, Informe ejecutivo. Fol. 163

86 Informe rendido a la Corte en abril 3 de 2008, Fol. 42, del cuaderno de la Corte.

87 Anexos de la demanda obrantes a folios 73 a 96 cuaderno principal.

89 Dirigente del Sindicato Nacional de Trabajadores del Sector Bananero. El asesinato de su esposo en el año de 1995 se atribuye a las AUC. Fue asesinada cuando pretendía constituirse como víctima dentro del proceso.

90 Mujer indígena perteneciente a la comunidad Wayuú fue violada y asesinada por negarse a pagar las extorsiones de que era objeto, en hecho que se atribuye a los paramilitares.

91 Líder perteneciente a CORPADEZ y trabajaba con REDEPAZ.

92 Policía Nacional, Mapa de Riesgo, Protección a las víctimas y testigos de la Ley de Justicia y Paz, (Fols. 131 a 164). Nohora Villegas, Carmen Herer Corcho y María Zabala son del municipio de Montería - (Algunos municipios de Córdoba son calificados con riesgo extraordinario). Luz María Álvarez , se encuentra en Florencia (zona de alto riesgo). Luz Stella García Villamizar, de Cúcuta- Norte de Santander (Zona de riesgo extraordinario). Ana Myriam Rodríguez Salguero de Caldas (contempla zonas de Alto riesgo). María Ruby Tejada Suárez, del Valle del Guamez (Zona de riesgo extraordinario y alto). Ana Bricelda Mantilla de Barrancabermeja (zona de alto riesgo).

93 Décimo Informe trimestral del Secretario General de la OEA al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al proceso de Paz en Colombia.