

Sentencia T-657/14

DERECHO A LA VIDA Y SEGURIDAD PERSONAL DE LIDERES DE LA POBLACION DESPLAZADA-Protección

Cuando un habitante del territorio no puede vivir tranquilamente, por diversos factores externos originados en acciones del Estado o de terceros, que además, ponen en riesgo valores supremos como la vida o la integridad, se puede afirmar que hay una amenaza de su derecho fundamental a la seguridad personal. Por lo tanto, el Estado debe adoptar las medidas tendientes a proteger a la persona para que el riesgo que se cierne sobre ella, no se materialice. Lo anterior, en armonía con lo dispuesto en los tratados internacionales sobre derechos humanos suscritos por Colombia (art. 93 de la C.P.), que reconocen el derecho de toda persona a la seguridad personal (art. 7° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y el art. 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Se deben invocar o probar sumariamente los hechos sobre existencia de un riesgo extraordinario

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Obligaciones constitucionales básicas de las autoridades para preservarlo

DOCTRINA DE LOS NIVELES DE RIESGO Y AMENAZA/DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Niveles de riesgo

PROTECCION DE PERSONAS EN CONDICIONES ESPECIALES DE RIESGO/SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCION CONSTITUCIONAL-Deberes mínimos de las autoridades estatales frente a personas que sufren un riesgo extraordinario

Cuando se trata de adoptar una medida de protección a favor de una persona que sufre un riesgo extraordinario, la obligación que asumen las autoridades, es de resultado. En ese sentido, no basta con que la autoridad competente implemente la medida, pues es necesario, también, que se garantice que su ejecución va a proteger los derechos fundamentales en juego. Cuando una obligación es de resultado, sólo su cumplimiento satisfactorio permite afirmar que la misma quedó satisfecha, de lo contrario, estaríamos

frente a una obligación de resultado fallida.

DERECHO A LA VIDA Y SEGURIDAD PERSONAL DE LIDERES DE LA POBLACION DESPLAZADA- Riesgo extraordinario

Las personas líderes o representantes de la población desplazada, que trabajen en la promoción de sus derechos fundamentales, o los asistan en los procesos de restitución de tierras, se encuentran en nivel de riesgo extraordinario. Por lo tanto, las entidades responsables de proteger su derecho fundamental a la seguridad personal, deben garantizar la adopción de medidas idóneas para neutralizar o contrarrestar los hechos de amenaza u hostigamiento. Si a pesar de la implementación de las medidas de seguridad, el riesgo se mantiene o se incrementa, el interesado tiene derecho a solicitar que se revalúen las medidas de seguridad. En cualquier caso, la decisión debe exponer las razones de fondo por las cuales se accede o no la modificación de la medida de seguridad, y debe ser comunicada al interesado.

DERECHO A LA VIDA Y SEGURIDAD PERSONAL DE LIDERES DE LA POBLACION DESPLAZADA-
Orden a la Unidad Nacional de Protección del Ministerio del Interior decidir definitivamente las medidas de seguridad a implementar para garantizar efectivamente la protección de los derechos fundamentales del accionante

DERECHO A LA VIDA Y SEGURIDAD PERSONAL DE LIDERES DE LA POBLACION DESPLAZADA-
Orden a la Unidad Nacional de Protección del Ministerio del Interior responder la petición en la que solicita el accionante se le asigne el esquema de seguridad tipo 1

Referencia: expediente T-4333178

Acción de tutela presentada por Felipe contra la Unidad Nacional de Protección del Ministerio del Interior

Magistrada Ponente:

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., cuatro (4) de septiembre de dos mil catorce (2014)

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo y Luis Guillermo Guerrero Pérez, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos proferidos, en primera instancia, por el Tribunal Administrativo del Magdalena, el diecisiete (17) de octubre de dos mil trece (2013), y en segunda instancia, por la Sección Segunda, Subsección B, Sala Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, el veintitrés (23) de enero de dos mil catorce (2014), en el proceso de tutela iniciado por Felipe contra la Unidad Nacional de Protección, adscrita al Ministerio del Interior.

El proceso de la referencia fue seleccionado para revisión por la Sala de Selección Número Cinco (5), mediante auto proferido el quince (15) de mayo de dos mil catorce (2014).

I. ANTECEDENTES

La Sala Primera de Revisión advierte que para proteger el derecho a la intimidad del tutelante del expediente de la referencia, decidió cambiar su nombre y el de todas las demás personas involucradas, por nombres ficticios.

El señor Felipe, presentó acción de tutela contra la Unidad Nacional de Protección (de ahora en adelante UNP) del Ministerio del Interior, por la presunta vulneración de su derecho fundamental a la seguridad personal. Explicó que ha recibido constantes amenazas de las Autodefensas de los Urabeños, que operan en Remolino (Magdalena) y en el Atlántico, dada su labor como defensor de los derechos de las víctimas del conflicto armado interno, y líder de los procesos de restitución de tierras. Por tanto, considera que la UNP debe ofrecerle medidas de seguridad acorde con el nivel de riesgo extraordinario que le fue calificado, pues pese a su situación, las medidas de que goza actualmente no han logrado mitigar las amenazas del grupo ilegal.

A continuación la Sala pasa a narrar los hechos del caso concreto, la respuesta de la entidad accionada y las decisiones objeto de revisión.

1.1. El peticionario es víctima del desplazamiento forzado interno desde el año mil

novecientos noventa y seis (1996) tal calidad le fue reconocida por la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, y en el marco del programa de Justicia y Paz.[1] Actualmente se desempeña como “defensor de los derechos humanos de las víctimas y desplazados, liderando procesos de restitución de tierras en los departamentos de Magdalena y Atlántico”[2] en la Asociación Nacional de Desplazados y Víctimas por la Violencia. Afirmó, que por esa labor ha sido objeto de constantes amenazas por parte de grupos armados ilegales que operan en la región de Remolino, Magdalena, y en el Departamento del Atlántico.

Concretamente, explicó que el quince (15) de octubre de dos mil once (2011), se difundió un panfleto en el municipio de Remolino, firmado por el comandante Maycol de las Autodefensas de los Urabeños, en el cual se enlistaron los nombres de varias personas, y a cada una de ellas se les advirtió que suspenderían diferentes labores con las cuales el grupo ilegal no estaba de acuerdo. Al accionante le dijeron: “(...) deje trabajar sin oponerse y déjese de andar marikiando (sic) con denuncias. En las emisoras, te damos también 72 horas para que renuncies a la Gerencia de la cooperativa del agua, y te largués (sic) del pueblo, no te da pena denunciar, sino abandonas el pueblo en el plazo puesto aténgase a las consecuencias usted y su familia de la cual sabemos que alguna de ella tiene vínculos con Sitio Nuevo”.

Continuó relatando que como hizo caso omiso del contenido del panfleto, las amenazas se reanudaron, a través de un nuevo panfleto, mensajes de texto a su celular, y visitas a su vivienda por personas que la Policía Nacional identificó como integrantes de las Autodefensas de los Urabeños. El peticionario presentó denuncia de estos hechos ante la Fiscalía General de la Nación, el veintiuno (21) de junio de dos mil doce (2012), a través del formato único de noticia criminal.[3]

1.2. Además de la denuncia radicada en la Fiscalía, el actor solicitó protección a la UNP. Acto seguido, en sesión técnica del once (11) de septiembre de dos mil doce (2012),[4] el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendaciones de Seguridad (CERREM) de la UNP, determinó, con base en el Decreto 4912 de 2011 “por el cual se organiza el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección” y el Decreto 1225 de 2012, que modifica y adiciona parcialmente el primero;

que el accionante sufre un riesgo de nivel extraordinario.

En consecuencia, estimó, como medida de seguridad a adoptar: “la entrega de implementos de seguridad tales como un chaleco antibalas, un medio de comunicación y subsidio de transporte”, y ordenó a la Policía Nacional hacer rondas de protección de su vivienda. Esta decisión le fue notificada al tutelante en oficio del veintiocho (28) de septiembre de dos mil doce (2012), suscrito por la UNP.

1.3. A juicio del actor, la protección ofrecida no resulta suficiente para garantizar su vida e integridad; explicó, además, que el chaleco antibalas que le fue entregado, era una talla menor a la suya.[5] Por tanto, solicitó a la UNP proveerle medidas de protección reforzadas.

Adujo que con fundamento en dicha petición, el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendaciones de Seguridad, en sesión técnica del siete (7) de febrero de dos mil trece (2013), ordenó disponer para él: “un (01) escolta de protección por el término de tres (03) meses”. Esta sesión quedó consignada en la Resolución SP. 0118 del catorce (14) de febrero de dos mil trece (2013), en la cual, también, se autorizó la revaluación de su nivel del riesgo.

La revaluación se llevó el veintiocho (28) de junio de dos mil trece (2013) (resolución SP. 0196 del 3 de julio de 2013). Del documento, comunicado al peticionario el diez (10) de julio dos mil trece (2013), se puede concluir que: (i) se mantuvo el riesgo en nivel extraordinario, y, (ii) se ratificó la necesidad de disponer de un escolta para su protección, así como demás implementos de seguridad. No se autorizó medio de transporte, ni un segundo escolta, que habían sido solicitados por el tutelante.[6]

1.4. El actor afirmó que de forma paralela a los hechos narrados, el cuatro (4) de marzo de dos mil trece (2013), fue nuevamente amenazado a través de un panfleto que fue entregado a su esposa por dos hombres que la intimidaron con armas,[7] y por medio de mensajes de texto a su celular. Que estos hechos también los puso en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación, el cinco (5) de marzo del mismo año.[8]

Mediante la Resolución No. 0202 del dos (2) de septiembre de dos mil trece (2013), el Grupo Técnico de Evaluación de Riesgo, Regional Barranquilla, de la Fiscalía General de la

Nación, estudió su caso nuevamente. Concluyó que la petición de protección del accionante debía ser remitida con trámite de urgencia a la UNP, para que ésta procediera a la reevaluación de su nivel de riesgo y medidas de seguridad.[9]

1.5. Con base en los hechos expuestos, el actor pide al juez de tutela que ordene a la UNP reforzar su esquema de seguridad, autorizando para él un escolta, un conductor y un vehículo para su movilización (esquema de seguridad Tipo 1, contenido en el literal a) del artículo 11 del Decreto 4912 de 2011).

2. Respuesta de la Unidad Nacional de Protección

2.1. El jefe de la oficina asesora jurídica de la entidad solicitó negar la acción de tutela, tras señalar que la entidad no ha vulnerado los derechos fundamentales del peticionario. Manifiesta el funcionario que la entidad ha brindado al actor las medidas de protección acordes con el nivel de riesgo extraordinario que le fue calificado, en dos (2) oportunidades, por el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas.

En relación con dicha afirmación, explicó detalladamente, sobre las gestiones realizadas: “(...) de acuerdo con los art. 35 a 38 del Decreto 4912 de 2011, el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas -CERREM- en sesión de fecha 07 de febrero de 2013, analizó el caso del señor (...) y validó el resultado del estudio de nivel de riesgo del citado señor, que se repite fue ponderado en su oportunidad como “riesgo extraordinario” por el Grupo de Valoración Preliminar- GVP; igualmente el CERREM determinó el esquema de medidas de seguridad a implementar al accionante y consistente (sic) en un hombre de protección, un chaleco antibalas, un apoyo de transporte de la cuantía de (2) SMMLV, y un medio de comunicación, todo lo cual quedó consignado en la Resolución SP 0118 de fecha 14 de febrero de 2013 que en su parte pertinente adjunto y solicito sea tomada como prueba.”

2.2. Continuó relatando que dadas las múltiples peticiones que elevó el tutelante, se realizó una reevaluación de su situación de seguridad. Explicó al respecto: “(...) en el interés de proteger su integridad, y tan sólo 4 meses después de realizar la valoración de riesgo antes mencionada, se inició un nuevo procedimiento de reevaluación de riesgo a fin de determinar la pertinencia o no de las medidas de seguridad implementadas mediante la resolución SP 0118 del mes de febrero del año en curso citada, procedimiento éste que

surtió su trámite ante el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas -CERREM- que en sesión de fecha 28 de junio de 2013, analizó nuevamente el caso y validó la recomendación del esquema de seguridad ya implementado al accionante, todo lo cual quedó consignado en la resolución SP 0196 de fecha 03 de julio de 2013 que en su parte pertinente adjunto y solicito sea tenido como prueba.”[10]

Y concluyó sobre dicho procedimiento: “[l]a validación de la recomendación del esquema de seguridad ya implementado al accionante se informó debidamente al accionante mediante comunicación ST-C 8404-13 de fecha 10 de julio de 2013 que adjunto y solicito sea tenida como prueba, en virtud de la cual el Secretario Técnico del CERREM informó el resultado de la validación del estudio de nivel de riesgo ponderado como extraordinario y el esquema de medidas de seguridad a implementar al accionante y consistente en un hombre de protección, un chaleco antibalas, un apoyo de transporte de la cuantía (2) SMMLV, y un medio de comunicación.”[11]

2.3. En relación con la petición concreta del actor, la entidad afirmó que a pesar de obtener calificación de riesgo extraordinario, no siempre son iguales las medidas de protección que se ofrecen a todas las personas calificadas en ese nivel. Que para determinar el esquema de seguridad concreto, se aplica un “enfoque diferencial” de acuerdo con las particularidades del caso y la zona en la cual la persona se encuentra residiendo. Afirmó sobre este particular “respetuosamente manifiesto que la decisión que se tomó acerca de la recomendación del esquema de seguridad al señor (...) obedece a todo un procedimiento técnico y riguroso que comprende indagaciones, verificaciones y labor de campo hechas por personal calificado que hace parte de la UNP, insumo con el cual se diligencia la matriz denominada Instrumento Estándar de Valoración de Riesgo (...)”.[12]

3. Decisiones objeto de revisión

3.1. En sentencia de primera instancia de diecisiete (17) de octubre de dos mil trece (2013), el Tribunal Administrativo del Magdalena protegió los derechos fundamentales del actor a la vida y a la integridad, y ordenó a la UNP implementar un esquema de seguridad tipo 1º (contenido en el literal a) del numeral 1º del artículo 11 del Decreto 4912 de 2011[13]), el cual está compuesto de un vehículo corriente, un conductor y un escolta. Y advirtió que esta medida estaría vigente hasta tanto la UNP se pronunciara de manera definitiva sobre el

nivel de riesgo del actor y las medidas de protección a adoptar.

La Sala fundamentó su decisión en el hecho de que a través de la Resolución No. 0202 del dos (2) de septiembre de dos mil trece (2013), el Grupo Técnico de Evaluación del Riesgo, Regional Barranquilla, de la Fiscalía General de la Nación, remitió nuevamente el caso del accionante a la UNP, con trámite de urgencia, para que en el marco de sus competencias revaluara su nivel de riesgo y las medidas de seguridad a adoptar con el fin de protegerlo. Con base en tal situación, la Sala concluyó que la UNP no cumplió con dicha orden, pues la última reevaluación del riesgo se realizó el veintiocho (28) de junio de dos mil trece (2013). Y como orden a emitir para la protección efectiva de los derechos fundamentales del actor, dispuso: “ante la falta de reevaluación del riesgo por parte de la Unidad Nacional de Protección, solicitada con nota de urgencia por parte del Grupo Técnico de Evaluación del Riesgo de la Regional Barranquilla, y ante la amenaza reconocida por la autoridad tutelada a la vida e integridad del accionante y sus familiares, la Sala protegerá de manera provisional sus derechos fundamentales por la condición de riesgo extraordinario en la que se encuentra, para lo cual le otorgará de manera provisional el esquema de seguridad establecido en el Tipo 1 del literal a) del numeral 1º del artículo 11 del Decreto 4912 de 2011, es decir: un (1) vehículo corriente, un (1) conductor y un (1) escolta, hasta cuando de manera definitiva la Unidad Nacional de Protección se pronuncie con respecto a la orden dispuesta en el artículo primero de la Resolución No. 0202 del 2 de septiembre de 2013. Lo anterior, sin perjuicio a los medios de protección que actualmente se le han concedido”. [14]

3.2. La UNP impugnó la providencia. Solicitó revocar la decisión, y que se declare que la entidad no ha vulnerado los derechos fundamentales del actor, en tanto ha efectuado el procedimiento de calificación de riesgo y de adopción de medidas de seguridad, con base en los lineamientos técnicos propios para este tipo de casos. Además, reiteró que no puede accederse a las peticiones del actor, quien no está facultado para determinar cuál es el esquema de seguridad adecuado para su protección.

A la impugnación la entidad adjuntó un escrito firmado por la Coordinadora Gestión del Servicio, a través del cual la UNP le comunicó al accionante que en cumplimiento del fallo proferido por el Tribunal Administrativo del Magdalena, el treinta y uno (31) de octubre de dos mil trece (2013) se realizará una reevaluación de su nivel de riesgo, y se solicitará a la

Policía Departamental del Magdalena medidas preventivas para su protección.

3.3. En segunda instancia, la Sección Segunda, Subsección B, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante sentencia del veintitrés (23) de enero de dos mil catorce (2014), confirmó parcialmente el fallo recurrido. La Sala accedió a la protección de los derechos fundamentales del tutelante, pero determinó que no procedía la medida de protección provisional decretada por el juez de primera instancia, pues la UNP debía realizar la revaluación definitiva del riesgo y establecer las medidas de seguridad a ofrecer al accionante, en un término de cuarenta y ocho (48) horas.

4. Actuaciones surtidas en sede de revisión

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

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

2. Presentación del caso y problema jurídico

2.1. El señor Felipe presentó acción de tutela contra la Unidad Nacional de Protección del Ministerio del Interior. Consideró que la entidad, a pesar de que en dos (2) oportunidades lo ha calificado con nivel de riesgo extraordinario, dadas las constantes amenazas que recibe contra su vida e integridad por parte del grupo ilegal Autodefensa de los Urabeños por su trabajo como líder del proceso de restitución de tierras, le ha brindado medidas de protección que a su juicio, no se compadecen con el trabajo que él desempeña y no protegen adecuadamente sus derechos fundamentales. La primera medida (adoptada por el CERREM en sesión técnica del 11 de septiembre de 2012) estuvo compuesta por un chaleco antibalas, un “medio de comunicación” y subsidio de transporte. En la segunda oportunidad (sesión técnica del CERREM del siete (7) de febrero de dos mil trece (2013), ratificada en proceso de reevaluación de veintiocho (28) de junio de dos mil trece (2013) se

dispuso para él un escolta. Con base en lo anterior, considera el peticionario que debe ofrecérsele un esquema de seguridad más amplio, con un escolta adicional y un carro para transportarse.

2.2. En primera instancia el Tribunal Administrativo del Magdalena protegió los derechos fundamentales del accionante a la vida y a la integridad, y ordenó a la UNP que reevaluara su nivel de riesgo, y con ello, las medidas de seguridad tendientes a proteger mejor sus derechos fundamentales. Mientras se llevaba a cabo el cumplimiento de esta orden, la UNP debía ofrecer al actor un esquema de seguridad reforzado, concretamente, el dispuesto en el Tipo 1 del literal a) del numeral 1º del artículo 11 del Decreto 4912 de 2011. En segunda instancia, la Sección Segunda, Subsección B, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, confirmó parcialmente la providencia, en tanto protegió los derechos fundamentales del actor, pero revocó la medida de protección provisional, ordenando la reevaluación del riesgo por la UNP en un término de cuarenta y ocho (48) horas.

2.3. De acuerdo con los hechos narrados, la Sala de Revisión debe resolver el siguiente problema jurídico: ¿vulnera la UNP el derecho fundamental a la seguridad personal de un líder del proceso de restitución de tierras, que en razón a esa labor ha sido víctima del desplazamiento forzado, siendo, además, constantemente amenazado y hostigado, en los diferentes lugares donde ha residido, por un grupo ilegal, al no decidir definitivamente si la medida de seguridad de que goza actualmente debe ser modificada, para reforzar su esquema de seguridad? Para responder el interrogante planteado, la Sala reiterará la jurisprudencia de esta Corte que desarrolla el derecho a la seguridad personal, refiriéndose a la prerrogativa que tienen los titulares del mismo (i) a que las decisiones en torno a las medidas de seguridad que les sean ofrecidas les proporcionen garantías reales de seguridad, para que puedan continuar ejerciendo sus labores y, (ii) a que sus inquietudes sobre las mismas, sean resueltas de fondo.

3. El derecho a la seguridad personal de los líderes y representantes de la población desplazada. Reiteración de jurisprudencia

3.1. El artículo 2º de la Constitución establece entre los fines esenciales del Estado el de “proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida”, y el de “asegurar” la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Como se ve, la norma superior le

asigna al Estado no sólo el deber de proteger la vida de toda persona. También, le ordena asegurar condiciones para que los habitantes lleven una vida tranquila, que, para ser así, debe estar libre de amenazas y de zozobras exorbitantes, y preservada frente a riesgos insoportables. En esos términos, cuando un habitante del territorio no puede vivir tranquilamente, por diversos factores externos originados en acciones del Estado o de terceros, que además, ponen en riesgo valores supremos como la vida o la integridad, se puede afirmar que hay una amenaza de su derecho fundamental a la seguridad personal. Por lo tanto, el Estado debe adoptar las medidas tendientes a proteger a la persona para que el riesgo que se cierne sobre ella, no se materialice. Lo anterior, en armonía con lo dispuesto en los tratados internacionales sobre derechos humanos suscritos por Colombia (art. 93 de la C.P.), que reconocen el derecho de toda persona a la seguridad personal (art. 7° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y el art. 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

3.2. El reconocimiento del derecho a la seguridad personal supone, entre otras garantías, que todas las personas reciban protección de las autoridades públicas en aquellos casos en que estén expuestas a un riesgo que atenta contra sus bienes fundamentales, y que no tengan el deber de soportar. Ese riesgo, ha señalado la jurisprudencia, debe ser extraordinario o extremo, es decir, debe ir más allá de los riesgos ordinarios de la vida cotidiana. Por lo mismo, y con el fin de contrarrestarlo o eliminarlo, corresponde a las autoridades identificar y controlar todo peligro específico, cierto, importante, excepcional y desproporcionado.[15]

“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.

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.

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

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.

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

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.

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.”

3.4. Un referente importante en la adopción de medidas para proteger el derecho fundamental a la seguridad personal es la sentencia T-524 de 2005.[17] Se estudiaba el caso de un ciudadano a quien la Comisión Interamericana de Derechos Humanos le otorgó medidas para la protección de su seguridad, en el marco de un proceso contra el Estado colombiano que inició su hermano, quien por amenazas debió dejar el país. El Estado le asignó un subteniente para su custodia y la de su familia, no obstante, después de la adopción de la medida, fue retenido, esposado y golpeado por miembros del CTI. Por tanto, la Comisión afirmó que el Estado no estaba garantizando la protección efectiva del derecho a la seguridad personal de ninguno de los miembros de esa familia.

A propósito de un análisis sobre la naturaleza de las medidas cautelares dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos a favor de nacionales colombianos que han recibido amenazas o han sido víctimas de hostigamiento, en la sentencia mencionada, la Sala Séptima de Revisión sostuvo que cuando se trata de medidas de protección para la seguridad de una persona, cualquier medida no es aceptable.

Sostuvo que lo primero que debe hacerse para determinar si una persona requiere una medida de protección, es precisar si se encuentra en condiciones de riesgo especial o

extraordinario. Para ello, la Sala reiteró que en la sentencia T-719 de 2003, la Corte, previamente, había señalado que para establecer si un riesgo puesto en conocimiento de las autoridades tiene una intensidad suficiente como para ser extraordinario, el funcionario correspondiente debe analizar si confluyen en él algunas de las siguientes características:

“(…) debe ser específico e individualizable, es decir, no debe tratarse de un riesgo genérico; (ii) debe ser concreto, es decir, estar basado en acciones o hechos particulares y manifiestos, y no en suposiciones abstractas; (iii) debe ser presente, esto es, no remoto ni eventual; (iv) debe ser importante, es decir, que amenace con lesionar bienes o intereses jurídicos valiosos para el sujeto, por lo cual no puede tratarse de un riesgo menor; (v) debe ser un riesgo serio, de materialización probable por las circunstancias del caso, por lo cual no puede ser improbable; (vi) debe tratarse de un riesgo claro y discernible, no de una contingencia o peligro difuso; (vii) debe ser un riesgo excepcional, en la medida en que no es uno que deba ser soportado por la generalidad de los individuos; y (viii) debe ser desproporcionado, frente a los beneficios que deriva la persona de la situación por la cual se genera el riesgo.”

La Sala sostuvo que en aquellas situaciones en que confluyen todas las características citadas, el riesgo es extremo por lo cual, la autoridad competente debe adoptar medidas de protección que no sólo garanticen el derecho fundamental a la seguridad personal, sino, también el derecho a la vida y la integridad personal. Sobre este respecto, afirmó: “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 (…)”.

De la línea argumentativa de la sentencia T-524 de 2005, se puede colegir que cuando se trata de adoptar una medida de protección a favor de una persona que sufre un riesgo extraordinario, la obligación que asumen las autoridades, es de resultado. En ese sentido, no basta con que la autoridad competente implemente la medida, pues es necesario, también, que se garantice que su ejecución va a proteger los derechos fundamentales en juego. Cuando una obligación es de resultado, sólo su cumplimiento satisfactorio permite afirmar que la misma quedó satisfecha, de lo contrario, estaríamos frente a una obligación de resultado fallida.

Sobre este aspecto, vale la pena resaltar lo sostenido por la Sala de Revisión, a manera de conclusión, en la providencia a la que se ha venido haciendo referencia: “(...) en definitiva, las autoridades del Estado tienen una obligación de resultados -para efectos de responsabilidad administrativa- frente a las personas que, con ocasión de las actividades que desempeñan o una multiplicidad de circunstancias (...) se encuentran expuestas a riesgos excepcionales que no están obligadas a soportar. En estos casos, las autoridades, a pesar de contar con un grado más o menos amplio de discrecionalidad para tomar las medidas de seguridad correspondientes (...) deberán hacer cuanto esté a su alcance, con especial diligencia, para proveer la seguridad requerida por estos sujetos de especial protección, como manifestación de sus deberes constitucionales más básicos.”

3.5. Cuando se trate de una situación en la cual deba cubrirse un riesgo extraordinario la medida de seguridad a adoptar para la efectiva protección del derecho a la seguridad personal no puede ser cualquiera; la misma debe guardar concordancia con las particularidades del caso y los riesgos propios que afectan al interesado. Tampoco se puede desconocer el derecho que tiene la persona interesada a conocer las razones por las cuales se adopta determinada medida, se reitera o se modifica, cuando requiera una explicación, y participar del proceso a través del cual la autoridad responsable llega a tal decisión (art. 29 de la C.P.).[18] Incluso, en relación con lo anterior, y por desarrollo del contenido mínimo del derecho fundamental a elevar peticiones respetuosas a las autoridades (art. 23 de la C.P.), cuando una persona solicita a un estudio de su medida de seguridad, por ejemplo, porque considera que la misma no es efectiva para su protección, dados nuevos hechos de amenaza o incluso de riesgo que la medida de que goza parece no mitigar, tiene derecho a que una petición sea valorada adecuadamente y se le informe, con un pronunciamiento de fondo, una decisión definitiva.

Así por ejemplo, en la sentencia T-694 de 2012[19], esta misma Sala de Revisión conoció el caso de una persona a quien la Policía Nacional le ofreció medidas de seguridad, como garantía por su participación en la captura de una integrante de un grupo ilegal dedicado al tráfico de estupefacientes, quien estaba pedida en extradición por el gobierno de Estados Unidos.

La medida inicial consistía en el patrullaje constante de su residencia y oficina. Posteriormente, se llevó a cabo un estudio de nivel de riesgo y grado de amenaza,

calificando su situación como riesgo extraordinario, y se ordenó asignarle escoltas personales a ella y a los miembros de su familia. No obstante, dado que los eventos de amenaza e intimidación se intensificaron, la peticionaria pidió, a través de la acción de tutela, que se ordenara a la Policía Nacional reforzar su esquema de seguridad. El caso tenía la particularidad de que algunos de los integrantes de la entidad que contactaron a la accionante para participar en la operación señalada, posteriormente fueron sindicados por colaborar con el grupo ilegal al cual pertenecía la capturada. Esta situación reforzó la intranquilidad de la accionante, especialmente, en relación con las personas responsables de su seguridad.

La Sala consideró que es legítima la preocupación de una persona en relación con la ejecución de una medida de seguridad que le ha sido otorgada, cuando las circunstancias de amenaza se intensifican. La entidad encargada de garantizar el derecho a la seguridad personal debe ofrecer medidas de seguridad que se ajusten a la situación, para que el riesgo disminuya o desaparezca, cuando sucede que éste permanece o se incrementa, deben adelantarse las gestiones tendientes a modificar las medidas, para que estas sean suficientes en procura de la real protección de los derechos amenazados, y hasta que haya cesado el hostigamiento del interesado. De esta forma, frente a una variación del riesgo, no deben conservarse sin modificación las medidas inicialmente adoptadas, puesto que el afectado tiene el derecho a la nueva evaluación de su situación, para que estas se varíen o incrementen a fin de ofrecerle mejores alternativas de seguridad.

En el caso concreto, la Sala afirmó: “(...) además del miedo comprensible que sufre la señora Ana, es preciso señalar que a juicio de la Sala, ella y su familia no han recibido por parte de la Policía Nacional, el mejor trato en garantía de sus derechos fundamentales. A lo largo de dos años, la peticionaria adelantó un sinnúmero de trámites ante la entidad, que no tuvieron una respuesta satisfactoria a su situación de amenaza constante. Incluso, antes de la calificación del riesgo efectuada por la Policía Metropolitana de Pereira, la institución sólo le ofreció medidas de protección esporádicas y que no respondían a un plan específico y trazado, de protección.” Y para remediar tal situación, estimó como fundamento principal de su decisión: “como seguirá siendo la Policía la encargada de ajustar las medidas de seguridad en el caso concreto, para evitar que éstas vayan en contra de lo que la misma accionante considera riesgoso para su vida, la Sala advierte desde ya que, las medidas a adoptar por la entidad accionada, deberán concretarse con la peticionaria, poniendo de

presente, siempre, que es la Policía la que tiene el conocimiento especializado de cómo se valoran las situaciones de riesgo, y cómo han de contrarrestarse a partir de medidas de protección también definidas por las normas que rigen el funcionamiento de la entidad”.

3.6. Por otra parte, tratándose de la garantía a la seguridad personal de quienes lideran procesos de restablecimiento de los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado, la Corporación ha sostenido que por la labor realizada, en la cual se involucran intereses de grupos vulnerables y de quienes continúan las acciones de victimización, el riesgo que atraviesan las personas líderes es extraordinario.

3.6.1. En la sentencia T-025 de 2004[20] la Corte Constitucional afirmó que uno de los derechos amenazados por razón del conflicto interno armado y la situación de desplazamiento, como causa directa de aquél, es el derecho a la seguridad personal. Explicó la Corporación que el derecho a la seguridad personal de quienes sufren desplazamiento pero especialmente, de sus líderes y representantes, no está adecuadamente protegido, en tanto no existe para ellos garantías efectivas para su integridad o su vida, y la de sus familias.

El auto 200 de 2007 se expidió (i) para hacer seguimiento a la orden adoptada en la sentencia T-025 de 2004, en relación con el derecho a la seguridad personal de los defensores de la población en situación de desplazamiento, y (ii) a propósito de múltiples peticiones dirigidas a la Corporación por personas amenazadas, quienes pusieron de presente que el Estado no adoptó medidas de protección de su seguridad, a pesar de sus diversos requerimientos para salvaguardar su vida e integridad, y la de sus familias.

En el auto, la Sala inició sus consideraciones afirmando que los líderes y representantes de la población desplazada son víctimas de “atentados, homicidios, torturas, retenciones, señalamientos y otros actos delictivos de comprobada ocurrencia, como parte de un patrón recurrente que se asocia a sus labores comunitarias y cívicas” perpetuados por diversos actores del conflicto, generalmente, por grupos armados al margen de la ley. Que se trata de un problema “sistemático, reiterativo y grave”, presente a lo largo del territorio nacional, que ha “cobrado un número inusitado de víctimas en los últimos años, afectando tanto a los líderes y representantes en cuestión como a sus familiares y a la población desplazada en general”.

Luego enlistó, como causas comunes de amenaza y hostigamiento de líderes y representantes, las siguientes: “(i) el señalamiento del que son objeto, por parte de los grupos armados al margen de la ley, como “informantes” o “colaboradores”, bien sea de otros grupos armados al margen de la ley, o de las autoridades, (ii) el tipo de información que manejan en virtud de sus posiciones organizacionales, y que puede comprometer la seguridad de sus asociados, (iii) su visualización como obstáculos para las aspiraciones de penetración social y territorial de los grupos armados al margen de la ley, (iv) sus labores de reivindicación de los derechos fundamentales de la población desplazada, particularmente cuando se trata de promover los derechos constitucionales de los desplazados como víctimas, o (v) su visibilidad social, que propicia el uso de su victimización como instrumento para la intimidación y el amedrentamiento de la población desplazada y de la sociedad civil en general por parte de actores criminales”.

Explicó que la situación de desplazamiento pone a las personas que la sufren en una especial posición de vulnerabilidad, que acrecienta el riesgo sobre sus derechos fundamentales. Por lo tanto, el hecho de ser una persona desplazada, líder o representante de la población en esa condición, permite a las autoridades presumir que hay situaciones de riesgo propias, que no afectan a los demás ciudadanos. Dijo sobre este respecto, que la condiciones que activan la presunción de riesgo, son: “(a) la presentación de una petición de protección a la autoridad por parte de una persona desplazada, (b) la petición efectivamente fue conocida por la autoridad competente, (c) la petición presenta información que demuestra, prima facie, que la persona es efectivamente desplazada por la violencia, para lo cual bastan las remisiones efectuadas a las Instituciones Prestadoras de Salud en la cual se acredita la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada, y (d) en la información presentada se alude de manera específica a una amenaza puntual para la vida e integridad del peticionario o de su familia, o de un acto de violencia contra los mismos, relacionando hechos concretos que indiquen que fue objeto de amenazas o ataques. La descripción de los hechos efectuada por el peticionario debe ser, por lo menos, consistente y verosímil, y en caso de que la autoridad considere que el relato no es consistente o es falso, compete a la autoridad demostrar por qué llega a esa conclusión, efectuando las investigaciones a las que haya lugar.” Agregó sobre la última condición, que cuando se trata de personas desplazadas, no líderes o representantes, el relato de los hechos debe ir acompañado por elementos de prueba sobre el riesgo que pesa sobre la vida e integridad suya y de su familia.

Si la persona desplazada, líder o representante, que solicita amparo del Estado, es sujeto de especial protección constitucional (indígena, afro, madre cabeza de familia, minoría sexual, etc.) se exige a la autoridad competente un nivel de diligencia mayor en la adopción de las medidas para su adecuada protección y la de su familia, con base en que la condición de sujeto especial acentúa el nivel de riesgo. Asimismo, debe integrar a la adopción de las medidas, el enfoque diferencial de atención de la población desplazada, a través del cual se examinan las particularidades de cada sujeto, para ofrecer un nivel óptimo de protección y un adecuado restablecimiento de sus derechos fundamentales.

Con fundamento en el análisis de la situación de riesgo que atravesaban las personas de los casos que llegaron a su conocimiento, a través de la valoración de diversos documentos, pruebas y relatos, y después ordenar a las entidades responsables adoptar medida de protección inmediatas e idóneas para evitar la materialización de las amenazas y hostigamientos, la Sala concluyó que “el problema principal (...) el cual está a la base de las demás falencias estructurales y prácticas que se señalarán en este capítulo, es que las autoridades encargadas de proteger la vida y seguridad de los líderes y representantes de la población desplazada o de personas desplazadas en situación de riesgo extraordinario no otorgan a estos casos la prioridad que constitucionalmente ameritan, en respuesta a la gravedad del riesgo que pesa sobre ellos y sus familias dentro del contexto fáctico actual.”

Finalmente, agregó que las falencias del Estado en la adopción de medidas de protección, alegadas por quienes pidieron asistencia directa a la Corte, fueron las mismas alegadas por personas asesinadas, de acuerdo con casos documentados oficiales y por organizaciones no gubernamentales, para la elaboración del auto.[21]

A pesar de los llamados de la Corte para superar las falencias del sistema de protección de la seguridad personal de los líderes y representantes de la población desplazada, los hechos victimizantes y asesinatos, continúan.[22]

3.6.2. Siguiendo con el precedente jurisprudencial, en la sentencia T-134 de 2010[23] la Sala Sexta de Revisión protegió el derecho a la seguridad personal de un defensor de derechos humanos de la población en situación de desplazamiento, a quien en el año dos mil cuatro (2004) se le vinculó al programa de protección del Ministerio del Interior y de

Justicia (hoy, del Interior), dadas constantes amenazas contra su integridad, que incluso en una oportunidad lo obligaron a trasladarse de Bucaramanga a Bogotá escoltado por la Cruz Roja Internacional. Como medida de seguridad, se le otorgó un hombre de seguridad. En dos mil ocho (2008) se realizó una reevaluación de su situación, determinándose riesgo ordinario, razón por la cual fue desvinculado del programa. Con base en que desde el mes de agosto del mismo año se reanudaron las amenazas permanentes por vía telefónica, mensajes de texto, correo electrónico y documentos en su casa y oficina, el accionante pidió a través de la acción de tutela que se revocara la decisión de retirar el esquema de seguridad.

El vivir en una sociedad en la que en la aparente tranquilidad de la vida social, o en medio del conflicto armado, tanto la integridad física, como psicológica de las personas, está permanentemente amenazada, genera el que los ciudadanos tengan que verse sujetos a riesgos constantes, y no se logre garantizar de manera efectiva su derecho a la integridad, e incluso a la vida, encontrándose esto en contradicción con los postulados constitucionales de prevalencia de la vida como bien supremo, y la seguridad de todos los habitantes. Sin embargo, el riesgo ordinario se refuerza para aquellas personas que tienen labores sociales de defensa de los derechos de la población más vulnerable, pues los diversos sectores ilegales obstaculizan de forma radical el proceso de restablecimiento de dichas garantías, a través de nuevos hechos de violencia. En concreto, reconoció la Sala en la sentencia mencionada: “[b]ien cierto es que la sola convivencia en una sociedad injusta, conflictiva y violenta conlleve riesgos para todos los habitantes, pero también lo es que el nivel de peligro se incrementa contra un desplazado que tiene el valor de hacerse conocer como Defensor de Derechos Humanos y Director Nacional de la Corporación Colombiana de Desplazados”.

Se sostuvo en la sentencia que no se está ante una adecuada calificación del riesgo de una persona, si el resultado del mismo conlleva a conclusiones que se alejan de la realidad. En el caso concreto, el Ministerio desvinculó al actor del programa de protección sobre la base de una reevaluación de su situación, que determinó que su riesgo era ordinario, desconociendo que las situaciones de amenaza no cesaron en ningún momento. Así, encontró que la suspensión de la medida de protección amenazaba la garantía efectiva del derecho a la integridad del interesado y su familia, y consideró que debía asegurársele la continuidad en la protección ofrecida inicialmente. Además, advirtió que la suspensión de

las medidas de protección, al ser injustificada por lo ya advertido, podía facilitar la consumación de las amenazas contra el peticionario, generándose para el Estado una situación adicional de responsabilidad. En consecuencia, la Sala ordenó al Ministerio “evaluar de nuevo los factores de riesgo y reales amenazas actualmente existentes contra la vida e integridad personal del señor (...) y su núcleo familiar, a efectos de implementar cuanto antes las medidas de seguridad que su situación amerite.”

3.6.3. Por su parte, en la sentencia T-339 de 2010[24], a propósito del caso de una persona amenazada por su doble condición de reinsertado de ELN y asesor de los derechos de las personas en condición de desplazamiento, quien solicitó al Ministerio del Interior y de Justicia (hoy, del Interior) reforzar las medidas de protección que fueron otorgadas, inicialmente, por su reinserción a la vida civil, la Sala Tercera de Revisión reconoció que hay personas que están expuestas a amenazas de una intensidad tal que es altamente factible que éstas se materialicen. Tal es el caso de los reinsertados y los defensores de derechos humanos. Frente a estos últimos, dijo: “el estado tiene frente a ellos un deber de especial protección debido al clima generalizado de intolerancia y violencia al que son sometidos por dedicarse a la promoción de las garantías y derechos básicos del ser humano”.

3.6.4. En la sentencia T-728 de 2010[25] la Sala Novena de Revisión conoció el caso de un grupo de personas que a través de una fundación sin ánimo de lucro prestaban asistencia psicológica, jurídica, y espiritual a las víctimas del conflicto armado, y de crímenes de Estado, y por su labor, el grupo paramilitar Águilas Negras los declaró objetivos militares. Con base en estos hechos, pidieron protección a la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia (hoy, del Interior); la entidad negó la solicitud aduciendo que los requisitos mínimos establecidos en el programa no se habían acreditado, por cuanto no existía prueba de que las amenazas que los accionantes afirmaron haber recibido, se hubiesen denunciado ante la autoridad competente.

De las pruebas allegadas al expediente en sede de revisión, especialmente el concepto de la Dirección de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional, se pudo establecer que las amenazas iban dirigidas concretamente contra el presidente de la fundación, y no contra todo el grupo de accionantes, sobre los cuales se determinó, padecían riesgo ordinario. Sin embargo, fue evidente para la Corporación que la razón de los hostigamientos era la labor de la fundación en la protección de la población víctima del conflicto interno

armado, tanto por hechos victimizantes de grupos subversivos, como por agentes estatales.

En relación con la situación de riesgo del presidente de la fundación, y la necesidad de ofrecerle protección, la Sala concluyó: “(...) efectivamente, tal como lo determinó el estudio de valoración de riesgo efectuado por la Policía Nacional, en el ciudadano (...) confluyen los presupuestos para ser beneficiario del Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia. En efecto, el peticionario acreditó su condición de miembro activo de una organización que propende por la defensa de los derechos humanos, y que aglutina a víctimas de desplazamiento forzado (Art. 2º. 3 y 7). Las circunstancias relatadas por los otros miembros de la organización permiten deducir la relación de las amenazas con la actividad desarrollada por el señor (...), pues tal como lo afirman, los mensajes intimidantes advierten que de continuar “metiéndose en lo que no les importa los van a desaparecer”, no obstante aclaran que la amenaza va dirigida especialmente contra el presidente de la fundación.”

El Comité de Evaluación de Riesgos del Ministerio avaló el concepto de la Dirección de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional y, con base en él, aprobó medidas de seguridad a favor del presidente de la fundación, así que la orden de la Sala fue dar plena implementación a esas medidas. Finalmente, ordenó al Ministerio reiterar a la Oficina de Derechos Humanos de la Policía Nacional la solicitud de adoptar medidas preventivas de seguridad, como patrullajes periódicos en el sector en el que se encontraba el domicilio de la fundación, para salvaguardar la vida e integridad de los miembros de la organización.

3.7. Con fundamento en la jurisprudencia constitucional expuesta, la Sala considera que la UNP debe decidir definitivamente sobre la medida de seguridad a adoptar para proteger el derecho fundamental a la seguridad personal del señor Felipe, de manera que él pueda continuar realizando su labor en defensa de los derechos de las personas víctimas del desplazamiento forzado.

4. La Unidad Nacional de Protección debe decidir definitivamente sobre la petición del actor de reforzar su esquema de seguridad, con el fin de garantizar el goce efectivo de su derecho fundamental a la seguridad personal, y permitirle continuar desempeñando su labor como líder del proceso de restitución de tierras de la población desplazadas, sin

riesgos injustificados

4.1. El señor Felipe se desempeña como defensor de los derechos de la población desplazada, e interviene activamente en los procesos de restitución de tierras en el municipio de Remolino, en Magdalena, y en otros municipios del departamento del Atlántico. Esta actividad la desarrolla a través de la Asociación Nacional de Desplazados y Víctimas por la Violencia, de la cual es representante legal.[26] Por esa labor ha recibido amenazas contra su vida y la de su familia, por parte del grupo paramilitar autodefensas de Los Urabeños.

4.2. El primer grupo de hechos amenazantes se presentó entre el quince (15) de octubre de dos mil once (2011) y junio de dos mil doce (2012): (i) el quince (15) de octubre de dos mil once (2011) circuló en Remolino un panfleto en el cual se le advertía que si no paraba las denuncias, y no se iba del municipio, debía atenerse a las consecuencias de lo que pudiera pasarle a él y a su familia; (ii) el quince (15) de mayo de dos mil doce (2012) recibió en su teléfono celular un mensaje de texto en los cuales el grupo ilegal le advertía que “ahora si había llegado su hora”, por no haber acatado la “orden” de irse del municipio; (iii) el veinticuatro (24) de marzo volvieron a circular panfletos en Remolino, reiterando que al actor que tenía setenta y dos (72) horas para irse de la ciudad o que se atuviera a las consecuencias de lo que pudiera pasarle a él y a su familia; (iv) el cuatro (4) de junio de dos mil doce (2012) fue dejada una copia del panfleto en la puerta de su casa; (v) el quince (15) de junio cuatro (4) personas que se movilizaban en dos (2) motocicletas de color rojo, merodearon la casa del actor. La Policía Nacional afirmó que se trata de personas desmovilizados de las AUC; finalmente (vi) sobre el último hecho, sucedido el diecinueve (19) de junio de dos mil doce (2012), relató el actor “me encontraba en la esquina de la misma vecindad a eso de las ocho y cuarto PM aproximadamente cuando mi señora esposa me llamó para que fuera a cenar, pasados cinco minutos de haber llegado de atender el llamado que me hizo mi esposa llega un sicario en bicicleta y asesina a una persona de sexo masculino en el mismo lugar donde me encontraba minutos antes (...) en la vecindad se comenta que fue una equivocación del sicario.”[27]

Las anteriores circunstancias fueron puestas en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación y de la UNP el veintiuno (21) de junio de dos mil doce (2012). El Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendaciones de Seguridad (CERREM) de la UNP analizó la

situación considerada, y determinó que el actor padecía un nivel de riesgo extraordinario. Como medida de protección ordenó la entrega al peticionario de un chaleco antibalas, un “medio de comunicación” y subsidio de transporte. La decisión fue notificada al accionante el veintiocho (28) de septiembre de dos mil doce (2012).

No obstante, el peticionario con fundamento en las reiteradas amenazas que recibe, señaló que las medidas de seguridad que se le han brindado, resultaban insuficientes. El chaleco antibalas entregado es de una talla menor que la suya, por lo tanto no puede usarlo. Siente que los hostigamientos de que es víctima continúan y aumentan. Por ello solicitó a la UNP que sus medidas de protección fueran reforzadas. El CERREM resolvió otorgarle un escolta. En la misma de decisión, consignada en la resolución SP. 0118 del catorce (14) de febrero de dos mil trece (2013), se autorizó recalificar su nivel de riesgo.

Su situación fue objeto de nueva evaluación y calificación el veintiocho (28) de junio de dos mil trece (2013), ratificándose que el actor atraviesa un nivel de riesgo extraordinario. Se reiteró, además, la orden de protección por parte de un escolta.

4.3. El segundo grupo de hechos se registró en marzo de dos mil trece (2013). (i) el cuatro (4) de marzo de dos mil trece (2013) la esposa del actor fue intimidada por dos (2) hombres armados, quienes la interceptaron cuando ella llegaba a su casa. La persona que iba de parrillero le dijo: “dígame a su marido que se deje de meter en lo que no debe”, y le entregó un panfleto con este contenido “(...) les comunicamos a todos los dirigentes, líderes comunitarios y organizaciones de restitución de tierras y víctimas o desplazados que se dejen de joder y estar metiendo las narices donde no las tiene que meter ya que los queremos fuera de estos municipios por querer cambiar nuestra ideología lavándoles el cerebro a todos los habitantes de cada uno de estos municipios casos concretos como lo es el señor (...) y que están jodiendo con la restitución de tierras, las cuales no las vamos a entregar acuesta de lo que los que tenga que costar y quitar del medio a los que tengamos que quitar al igual que a cada uno de los dirigentes del resto de los municipios donde está dando las denuncias para restitución de tierras, déjense de joder que no se les olvide que están declarados objetivos militares por nuestra organización y que tenemos en la mira para acabarlos y desaparecerlos junto con todo aquel que haga parte de sus organizaciones, señor (...) no se dejen agarrar porque no vamos a hacer picadillo ni la Policía ni lo Fiscalía los va a sacar de nuestra lista de objetivo militar”. Ese mismo día el

accionante recibió un mensaje de texto a su celular que decía “si vas solo te vamos a dar donde más te duele a tu perra que dejas sola cuídate que ya está lista la vuelta”[28]; y (ii) personas que se identificaron como integrantes de las AUC llamaron al actor y le dijeron que debía pagar 3 millones de pesos, o de lo contrario, el paramilitar Ramón Posada Castillo, alias “Rafa” o “Pacho”, quien en versión libre rendida el 5 de marzo ante la Fiscalía treinta y uno (31) de Santa Marta reconoció ser responsable del desplazamiento del actor en el año mil novecientos noventa y seis (1996), se iba a retractar de lo afirmado, y además, diría que el accionante era colaborador del grupo ilegal.[29]

Los hechos narrados fueron denunciados en la Fiscalía General de la Nación, y una vez analizados, el Grupo Técnico de Evaluación del Riesgo de la Regional Barranquilla de la entidad, mediante la Resolución No. 0202 del 2 de septiembre de 2013, ordenó remitir el caso nuevamente a la UNP, con trámite de urgencia, para proceder a una nueva reevaluación del riesgo, y adoptar medidas tendientes a garantizar efectivamente sus derechos fundamentales.

4.4. El actor considera que como medida de seguridad, la UNP debe ofrecérsele un esquema de seguridad Tipo 1, contenido en el literal a) del artículo 11 del Decreto 4912 de 2011, compuesto por un escolta, un conductor y un vehículo.

4.5. Para la Sala de Revisión, tal como lo decidieron los jueces de instancia, el actor tiene derecho a la que la UNP estudie su caso nuevamente, y decida definitivamente cual es que el esquema de seguridad que garantiza mejor sus derechos fundamentales, dado que los hechos de amenaza y hostigamiento, contra él y su familia, no han cesado. Esta decisión encuentra fundamento en las siguientes razones:

(i) no es irrazonable que el actor considere que las medidas de seguridad de que goza actualmente son insuficientes para protegerlo y evitar que el riesgo que se cierne sobre él y su familia, se materialice. Con base en la jurisprudencia constitucional, si una medida de seguridad no es eficaz porque las situaciones de amenaza u hostigamiento se mantienen o incrementan, es deber de entidad que tenga a cargo la garantía efectiva del derecho a la seguridad personal, reevaluar la decisión adoptada, con miras a modificar la medida de protección por una que se adecue mejor a las condiciones concretas que atraviesa el interesado. En el especial caso de las personas líderes de procesos de restitución de tierras,

y en general, de quienes trabajan por los derechos fundamentales de la población desplazada, esta Corporación reconoció que las actuaciones negligentes y demoradas por parte de las autoridades, inciden en el aumento del riesgo para la persona, e incluso, fallas constantes en la adopción de medidas, por ejemplo, porque no se otorga a la situación relatada la importancia que tiene, han estado presentes en casos anteriores, en que los líderes o representantes han sido asesinados; y,

(iii) las circunstancias que se presentaron a partir del cuatro (4) de marzo de dos mil trece (2013), permiten a la Sala presumir que la última medida de seguridad que fue otorgada al actor, es decir, protección por parte de un hombre de seguridad, no es suficiente, porque siguen llegándole panfletos a su residencia y mensajes amenazadores a su celular. Pese a que es entendible que se escapen de la órbita de protección del Estado algunas acciones que se originan de fuentes diversas, difíciles de rastrear, la Sala considera que las medidas deben garantizar, por lo menos, que el actor y su familia no sean interceptados por miembros del grupo ilegal. No puede afirmarse que una mediada protege el derecho a la seguridad, si no es posible, a través de ella, evitar el asecche constante del perpetuador a la víctima. Este es el estado de mayor vulnerabilidad que puede atravesar una persona amenazada. Por lo tanto, la medida definitiva para el caso debe procurar que la vida del actor y su familia sea protegida.

4.6. En el proceso de reevaluación y adopción de medidas de seguridad, el accionante tiene derecho a que la UNP responda de fondo su petición en relación con la implementación del esquema de seguridad tipo 1, dispuesto en el literal a) del artículo 11 del Decreto 4912 de 2011. Esta respuesta es la garantía mínima que se deriva del artículo 23 de la Constitución. Pero además, el peticionario debe recibir el máximo abrigo en su labor de defensa de los derechos de las víctimas del desplazamiento, sin que el Estado pueda escatimar los medios de protección conducentes para garantizar su seguridad y la de su familia.

4.7. En consecuencia, la Sala Primera de Revisión confirmará la sentencia proferida por el la Subsección B de la Sección Segunda de la Sala de Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que protegió el derecho a la seguridad personal del actor, y confirmó parcialmente la sentencia de primera instancia del Tribunal Administrativo del Magdalena, proferida 17 de octubre de 2013, en tanto revocó la medida de protección provisional, en su proceso de tutela contra la UNP, y determinó en su lugar que esta fuera permanente.

Además, adicionará la orden para que la UNP, si aún no lo ha hecho, reevalúe la situación del accionante y decida definitivamente las medidas de seguridad a implementar para garantizar efectivamente sus derechos fundamentales. Asimismo, la entidad deberá responder de fondo la petición del actor a propósito de que se le asigne el esquema de seguridad tipo 1, dispuesto en el literal a) del artículo 11 del Decreto 4912 de 2011. La entidad deberá remitir a la Sala copia de la respuesta comunicada al accionante.

5. Conclusión

Las personas líderes o representantes de la población desplazada, que trabajen en la promoción de sus derechos fundamentales, o los asistan en los procesos de restitución de tierras, se encuentran en nivel de riesgo extraordinario. Por lo tanto, las entidades responsables de proteger su derecho fundamental a la seguridad personal, deben garantizar la adopción de medidas idóneas para neutralizar o contrarrestar los hechos de amenaza u hostigamiento. Si a pesar de la implementación de las medidas de seguridad, el riesgo se mantiene o se incrementa, el interesado tiene derecho a solicitar que se revalúen las medidas de seguridad. En cualquier caso, la decisión debe exponer las razones de fondo por las cuales se accede o no la modificación de la medida de seguridad, y debe ser comunicada al interesado.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- CONFIRMAR la sentencia de segunda instancia proferida por la Sección Segunda - Subsección B-, de la Sala de Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que protegió el derecho a la seguridad personal del señor Felipe, en el proceso de tutela contra la Unidad Nacional de Protección del Ministerio del Interior.

Segundo.- ORDENAR a la Unidad Nacional de Protección del Ministerio del Interior, que en el término de diez (10) días contados a partir de la notificación de esta sentencia: (i) reevalúe el nivel del riesgo de seguridad del accionante, y decida definitivamente las

medidas de seguridad a implementar para garantizar efectivamente la protección de los derechos fundamentales del señor Felipe; y (ii) responda la petición en la que solicita se le asigne el esquema de seguridad tipo 1, dispuesto en el literal a) del artículo 11 del Decreto 4912 de 2011. La entidad deberá remitir copia de esta respuesta a la Sala Primera de Revisión, en un término no mayor a cinco (5) días contados a partir de la comunicación de la respuesta al accionante.

Tercero. Por Secretaría General, LÍBRENSE las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PEREZ

Magistrado

ANDRES MUTIS VANEGAS

Secretario General (E)

[1] En relación con el proceso de Justicia y Paz, el accionante relató que participó en el proceso de versión libre que rindió Juan, alias “X y “y”, excomandante de los frentes Tomás Freyli Guillen, Pivijay, William Rivas y José Pablo Díaz, de las Autodefensas Unidas de Colombia, bloque norte. En la audiencia, que se llevó a cabo el cinco (5) de marzo de dos mil trece (2013), el desmovilizado afirmó que en el mes de julio de mil novecientos noventa y seis (1996) fue asesinado el tío del actor, el señor Pedro, y en el año dos mil cuatro (2004) fue asesinado su cuñado, Pablo, por integrantes del grupo ilegal, que operaban bajo su mando. Que el actor se desplazó a Barranquilla por temor a ser asesinado también. Con

base en estos hechos el desmovilizado reconoció ser el causante del desplazamiento del accionante a la ciudad de Barranquilla. Pero también relató el peticionario que después de la versión libre, personas relacionadas con el movilizadolo llamaron para exigirle el pago de tres millones de pesos, con la advertencia de que si no los pagaba, el desmovilizado se retractaría de la versión dada y además, se le acusaría de colaborar con las AUC. El accionante denunció estos hechos antes la Fiscalía treinta y uno (31) de Santa Marta, de la Unidad Nacional de Fiscalías para Justicia y Paz, la cual surte el proceso contra el desmovilizado señalado (denuncia ante la Fiscalía 31 de Santa Marta, folios 29 y 30 del cuaderno principal. En adelante, siempre que se cite un folio se entenderá que hace parte del cuaderno principal, a no ser que se diga expresamente otra cosa. Y folios 34 a 36, respuesta del Grupo Técnico de Evaluación de Riesgo, Regional Barranquilla, de la Fiscalía General de la Nación en relación con la solicitud de medidas de protección elevada por el accionante en marzo de 2013).

[2] El alcalde y el personero municipal de Remolino expedieron sendos documentos en los cuales certificaron que el actor es el representante legal de la Asociación Nacional de Desplazados y Víctimas por la Violencia del Municipio de Remolino, Magdalena, realizando trabajo sin ánimo de lucro con la población desplazada (folios 12, 13 y 14).

[3] El contenido de la denuncia es el siguiente: “[e]l día 15 de mayo de los corrientes recibí unos mensajes de texto donde se me decía que ahora si me había llegado la hora, por no haber acatado la orden impartida en panfletos de las Autodefensas de los Urabeños, encontrados en todo el municipio de Remolino-Magdalena el día 24 de marzo en el año en curso, en donde se expresan claramente en su parágrafo 6, que debía abandonar el municipio en 72 horas o si no que me atuviera a las consecuencias y mi familia, como no accedí a las pretensiones exigidas por estos señores me comenzaron a llegar los mensajes, situación ésta que fue puesta en conocimiento de las autoridades el día 04 de junio de 2012 con sorpresa debajo de la puerta de mi casa en Remolino Magdalena, ubicada en la (...) copia del mismo panfleto lanzado el día 24 de marzo de 2012 donde se me exige lo mimo, amenaza esta que va dirigida a nombre de (...), quien soy yo y como soy conocido popularmente por todos mis allegados en el municipio, el 15 de junio del año en curso cuatro sujetos que se movilizaban en dos motocicletas de color rojo, merodeaban y/o rondaban mi vivienda de este municipio hecho este que fue puesto en conocimiento del Ministerio del Interior por medio de la línea de emergencia (...) así como del cuerpo de

Policía acantonado, los cuales llegaron a mi residencia a ser revista manifestándome que ellos sabían quiénes eran los sujetos que merodeaban el pueblo y mi vivienda que al parecer son desmovilizados de las AUC, por tal motivo me vi obligado a trasladarme el día 16 del mismo mes a mi otra residencia ubicada en la ciudad de Barranquilla más exactamente en la (...), transcurridos 3 días de haber llegado el día 19 de junio de 2012 me encontraba en la esquina de la misma vecindad a eso de las ocho y cuarto PM aproximadamente cuando mi señora esposa me llamó para que fuera a cenar, pasados cinco minutos de haber llegado de atender el llamado que me hizo mi esposa llega un sicario en bicicleta y asesina a una persona de sexo masculino en el mismo lugar donde me encontraba minutos antes, hecho este que fue puesto en conocimiento de la línea de emergencia (...) del Ministerio del Interior (Unidad de Protección) para sus fines pertinentes ya que en la vecindad se comenta que fue una equivocación del sicario.” (folios 23 a 25 del cuaderno principal).

[4] Sesión consignada en la Resolución SP. 0061 del trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012).

[5] Esta afirmación se encuentra contenida en el derecho de petición que el actor remitió a la Unidad Nacional de protección el ocho (8) de marzo de dos mil trece (2013), solicitando mejores medidas de seguridad (folios 15 y 16).

[6] En la respuesta, la Secretaría Técnica del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas, manifestó: “(...) el Comité de Evaluación de Riesgo y recomendaciones de Medidas -CERREM-, cumpliendo con las funciones que le fueron asignadas de acuerdo con el artículo 38 del decreto 4912 de 2011, contando con quórum deliberatorio y conforme con lo dispuesto en el numeral 2º del precitado artículo, validó la información suministrada por el Grupo de Valoración Preliminar y en su caso particular determinó que en virtud del resultado del estudio de nivel de riesgo el cual fue ponderado como EXTRAORDINARIO, debe ser beneficiario de medidas del Programa de Protección liderado por la Unidad Nacional de Protección (...). Las medidas que fueron recomendadas por parte de los miembros con voz y voto de CERREM, órgano interinstitucional conformado por los funcionarios previamente descritos, atendiendo a su situación de riesgo consisten en: ratificar hombre de protección”.

[7] El panfleto al que se ha hecho referencia se anexó al expediente y en él se afirma lo siguiente: “[f]undación, Media Luna, Pivijay, Salamina, Guaimaro, Remolino, Sitio Nuevo. Con este comunicado hacemos saber a las comunidades de los municipios mencionados, que nuestro grupo armado tiene el dominio y control del territorio de estos municipios en donde iniciaremos labores de limpieza contra todos los ladrones y bandidos de estos pueblos, para que así puedan salir adelante. Igualmente les comunicamos a todos los dirigentes, líderes comunitarios y organizaciones de restitución de tierras y víctimas o desplazados que se dejen de joder y estar metiendo las narices donde no las tiene que meter ya que los queremos fuera de estos municipios por querer cambiar nuestra ideología lavándoles el cerebro a todos los habitantes de cada uno de estos municipios casos concretos como lo es el señor (...) y que están jodiendo con la restitución de tierras, las cuales no las vamos a entregar acuesta de lo que los que tenga que costar y quitar del medio a los que tengamos que quitar al igual que a cada uno de los dirigentes del resto de los municipios donde está dando las denuncias para restitución de tierras, déjense de joder que no se les olvide que están declarados objetivos militares por nuestra organización y que tenemos en la mira para acabarlos y desaparecerlos junto con todo aquel que haga parte de sus organizaciones, señor (...) no se dejen agarrar porque no vamos a hacer picadillo ni la Policía ni lo Fiscalía los va a sacar de nuestra lista de objetivo militar.” (folio 22).

[8] Los hechos acontecidos, como los relató el tutelante en la querella ante la Fiscalía General de la Nación, se transcriben a continuación: “[e]n el día de ayer 4 de marzo, cuando mi esposa (...), se dirigía a nuestra residencia fue interceptada por dos sujetos en una motocicleta, en donde el parrillero le sacó un arma y le dijo díglele a su marido que se deje de meter en lo que no debe, enviándome un panfleto y diciéndole que si no la paga iba a ser ella, posteriormente a las cuatro y treinta y ocho recibí en mi celular un mensaje de texto donde dice si vas solo te vamos a dar donde más te duele a tu perra que dejas sola cuídate que ya está lista la vuelta el celular de donde se manda el mensaje es el (...) yo me desempeño como representante legal de una organización de los derechos humanos de las víctimas y desplazados donde hay proceso de restitución de tierras, desde el momento vengo siendo objeto de amenazas las cuales he denunciado anteriormente, también quiero dejar claro que en el mes de febrero realicé una ampliación de denuncia de hechos victimizantes antes los señores fiscales (...) de la Unidad Nacional de Fiscales para Justicia y Paz, donde señalé directamente a los señores conocidos con el alias de collar y alias leo también dentro de mis funciones de líder social y defensor de los derechos de las víctimas

vengo desarrollando una serie de acciones en pro y defensa de las víctimas en los diferentes municipios del Magdalena, por lo cual temo por mi vida y la de mi familia, ya que me están amenazando los grupos armados al margen de la ley, téngase como prueba todos los documentos que anexo en total 23 folios, incluyendo el panfleto allegado con mi señora esposa en el día de ayer, piso se investigue de donde pueden ser dirigidas estas amenazas tanto la del celular como la del panfleto” (folios 26 a 28).

[9] Afirmó el grupo técnico “[u]na vez escuchada la ponencia del caso por parte del Delegado de la Policía Nacional y actualizado el Informe Rendido por los señores miembros del presente Gter, a favor del señor Felipe, somos del criterio como quedó plasmado en el aludido informe, que el presente caso sea remitido a la Unidad Nacional de Protección con trámite de urgencia, para que continúe el curso y estudie la viabilidad de adelantar a favor del señor en cita, un estudio de revaluación de su nivel de riesgo, y se determine su posible vinculación previo resultado del estudio precitado, adelantado por esa Unidad, aclarando, que se envíe el caso sin ponderación del riesgo, teniendo en cuenta que los hechos que constituyen d amenaza, se derivan del ejercicio de su labor como líder y representante de un asociación de víctimas reclamantes de tierras en el Departamento del Magdalena, aunado a lo anterior, en el informe rendido se comunica que el señor Felipe se encuentra vinculado al Programa de Protección establecido en el Decreto 4912 de 2011, modificado parcialmente por el Decreto 1225 de 2012, en cabeza de la Unidad Nacional de Protección, a través del cual fue asignado un esquema de seguridad conformado por un escolta” (folios 33 a 36).

[10] Folio 51.

[11] Ibídem.

[12] Folio 52.

[13] El literal a) del numeral 1º del artículo 11 del Decreto 4912 de 2011 establece: “son medidas de protección: 1. En virtud del riesgo. a) Esquema de protección: Compuesto por los recursos físicos y humanos otorgados a los protegidos del Programa para su protección. Tipo 1: Esquema individual corriente para brindarle seguridad a una sola persona, e incluye: 1 vehículo corriente, 1 conductor, 1 escolta (...).”

[14] Folios 60 al 67.

[15] Ver la sentencia T-585A de 2011 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva).

[16] Corte Constitucional, sentencia T-719 de 2003 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

[17] Sentencia T-524 de 2005 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto).

[18] Ver sobre el particular la sentencia T-1037 de 2008 (M.P. Jaime Córdoba Triviño): la Sala Tercera de Revisión analizó la situación de una periodista que por su labor de información era víctima de hostigamientos desde el año dos mil uno (2001), en los cuales participaron agentes de seguridad del Estado. La accionante, para el año dos mil seis (2006) tenía un esquema de seguridad compuesto por un carro blindado, dos (2) teléfonos avante y un conductor de confianza, que fue ofrecido por el Ministerio del Interior y de Justicia de la época a través del programa de protección. Alguna vez que la accionante se desplazaba en el vehículo señalado, se estalló una de las llantas. Desde ese momento decidió manejar el carro ella misma, y ante la irregularidad que la entidad encontró en tal proceder, le revocó la medida de protección. La Sala de Revisión encontró que vulnera el derecho al debido proceso que no se dé participación a una persona que tiene una medida de seguridad, en el proceso en el cual la entidad responsable de adoptar la medida, decide modificarla o retirarla. Sobre el tema, dijo la Sala: “(...) se pregunta la Corte si la decisión administrativa de revocar una medida de protección a una persona catalogada como en riesgo extraordinario de seguridad, adoptada como consecuencia de presuntos manejos inadecuados por parte de la persona protegida, se puede adoptar sin que la persona afectada pueda conocer y controvertir las pruebas que presuntamente soportan la mencionada decisión. La respuesta a esta pregunta está clara y es reiterada en la doctrina constitucional. En Colombia, la Constitución ordena aplicar a los procedimientos administrativos las garantías mínimas del debido proceso. En efecto, el primer enunciado del artículo 29 de la Constitución señala: el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”. Además, con base en las anteriores consideraciones, concluyó en el caso concreto: “(...) el Ministerio omitió la aplicación de las garantías del debido proceso constitucional. En particular, omitió informarle a la actora la existencia de un procedimiento que podía conducir a una decisión que efectivamente afectaba sus derechos; las razones concretas que conducirían a la decisión de revocarle las

medidas de protección; las pruebas en las cuales reposa tal decisión; tampoco le dio nunca la posibilidad de controvertir las mencionadas pruebas. En consecuencia, la decisión adoptada en virtud de la cual se cambia el esquema de seguridad como consecuencia de presuntas prácticas inadecuadas de la periodista, debe ser revocada”. Finalmente, sobre este punto, estimó que revocar la medida de seguridad con fundamento en que la accionante manejó el carro, fue una decisión desproporcionada porque (i) el esquema de seguridad no estaba a su disposición 24 horas del día, así que en momentos en que no estaba el conductor, y ella debía transportarse, la opción adecuada era manejar; (ii) con base en diferentes situaciones probadas en el proceso, la accionante tenía razones legítimas para desconfiar de su propio esquema de seguridad; y (iii) por tratarse de una persona que ejerce el derecho a informar, hay datos y fuentes que debían permanecer reservados, y para ello era factible hacer uso de dicho vehículo sin la compañía de persona alguna.

[19] Corte Constitucional, sentencia T-694 de 2012 (M.P. María Victoria Calle Correa).

[20] Corte Constitucional, sentencia T-025 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa)

[21] Además, afirmó la Corte, en relación con esta circunstancia: “en este contexto es importante resaltar que según se ha acreditado ante la Corte, las relaciones establecidas entre los líderes y representantes de población desplazada y las autoridades encargadas de brindarles protección, en la práctica pueden terminar por incrementar sustancialmente el nivel de riesgo de tales líderes y representantes, bien sea porque (a) el hecho de pedir ayuda a las autoridades e involucrarlas en sus situaciones genera represalias de parte de quienes atentan contra su vida, (b) las autoridades han procurado la colaboración de algunos de estos líderes y representantes para desarrollar sus operaciones de preservación del orden público y lucha contra el delito, sin brindarles medidas de protección concomitantes que conjuren el riesgo adicional que dicha colaboración les genera, o (c) el hecho de promover los derechos fundamentales de sus asociados, particularmente como víctimas que participan de procesos judiciales contra actores armados ilegales, les pone en la mira de los sujetos cuyos intereses se verían afectados por el desarrollo del proceso penal correspondiente. En estos casos, las autoridades han fallado en el cumplimiento de su obligación de no incrementar los niveles de riesgo de los asociados sin proveer las medidas de protección apropiadas, y han contribuido al marco causal del riesgo cierto -en

no pocas oportunidades materializado- que pende sobre los líderes y representantes de la población en situación de desplazamiento.”

[22] En enero de dos mil catorce (2014) Human Rights Watch presentó el Informe Mundial 2014: Colombia de la situación de la violencia en Colombia por razón del Conflicto interno armado. En el documento la organización afirmó que hay más de cinco (5) millones de personas desplazadas, y cada año al menos ciento cincuenta mil (150.000) “siguen abandonando su hogar”; además, que los líderes y representantes de la población desplazada “son víctimas de amenazas de muerte y otros abusos”. En concreto, sobre la situación actual de los líderes de procesos de restitución de tierras, se afirmó en el informe “[n]umerosos desplazados sufren amenazas y violencia por intentar reclamar su tierra. Entre enero de 2012 y septiembre de 2013, más de 700 desplazados y sus líderes que exigían la restitución de tierras a través de la Ley de Víctimas denunciaron ante las autoridades que habían recibido amenazas. La Fiscalía no ha imputado cargos a presuntos implicados en ninguna de las investigaciones que impulsa sobre estas amenazas. En agosto de 2013, la Fiscalía informó que estaba investigando 43 casos de asesinato de líderes, reclamantes o partícipes en asuntos de restitución de tierras cometidos desde 2008.” (el texto se encuentra publicado en <http://www.hrw.org/es>). Por otra parte, en el informe mundial para 2014 sobre el desplazamiento en el mundo, el ACNUR (Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados) señala que el mayor reto del gobierno colombiano es devolver a las personas desplazadas las tierras de las que han sido despojados por razón del conflicto armado interno; en ese contexto, llama la atención sobre el hecho de que las reclamaciones por tierras han disminuido, dadas las constantes amenazas y riesgos contra la vida de las personas desplazadas, por parte de los mismos grupos armados que originaron su situación de vulnerabilidad (Global Overview 2014, People Internally Displaced by Conflict and Violence, UNHCR, Observatorio sobre el Desplazamiento Interno del Consejo Noruego para los Refugiados, publicado en www.acnur.org).

[23] Corte Constitucional, sentencia T-134 de 2010 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla).

[24] Corte Constitucional, sentencia T-339 de 2010 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez).

[25] Corte Constitucional, sentencia T-728 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

[26] El alcalde y el personero municipal de Remolino expidieron sendos documentos en los

cuales certificaron que el actor es el representante legal de la Asociación Nacional de Desplazados y Víctimas por la Violencia del Municipio de Remolino, Magdalena, realizando trabajo sin ánimo de lucro con la población desplazada (folios 12, 13 y 14).

[27] Folios 23 a 25.

[28] Folios 26 a 28.

[29] Folios 29 y 30.