

DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS - Medidas de protección / DESPLAZADOS - Ayuda humanitaria / PRESUNCION CONSTITUCIONAL DE RIESGO - Medidas provisionales de protección

En el presente caso, le corresponde a la Sala dilucidar dos problemas jurídicos, a saber; el primero de ellos, determinar si la UNP le debe brindar protección a los actores y, el segundo, si por la condición de defensores de derechos humanos y personas en situación de desplazamiento, la UARIV les debe entregar la ayuda humanitaria de manera automática y prioritaria cada tres meses... la Sala advierte que en el evento en que el solicitante de las medidas de protección por parte de la UNP, sea una persona en situación de desplazamiento o en general, una víctima del conflicto armado en los términos del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, en virtud de la presunción constitucional de riesgo, la UNP debe adoptar las medidas provisionales de protección que sean necesarias, hasta que las mismas sean confirmadas o desvirtuadas mediante una evaluación de riesgo por parte del Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información -CTRAI-, siempre y cuando se demuestre lo citado con anterioridad. En el presente caso, la Sala observa que los accionantes fueron objeto de las medidas de emergencia adoptadas por la UNP, consistentes en un chaleco antibalas, un celular y un apoyo de transporte, no obstante, comoquiera que el CTRAI calificó el riesgo como ordinario, lo procedente es levantar las medidas asignadas, razón por la que se determinará si, en efecto, el riesgo que padecen los actores tiene tal carácter.

FUENTE FORMAL: LEY 1448 DE 2011 - ARTICULO 3 / DECRETO 4912 DE 2011 / DECRETO 4912 DE 2011 - ARTICULO 9 / DECRETO 4912 DE 2011 - ARTICULO 40 / DECRETO 4065 DE 2011 / DECRETO 4065 DE 2011 - ARTICULO 3 / DECRETO 1225 DE 2012 - ARTICULO 2 / DECRETO 1225 DE 2012 - ARTICULO 6

NIVELES DE RIESGO - Medidas de protección

Respecto de los niveles de riesgo, la Corte Constitucional ya tuvo la oportunidad de pronunciarse en sentencia T-339 de 2010, en la que precisó que existen 5 niveles de riesgo, como son: mínimo, ordinario, extraordinario, extremo y consumado, en los cuales el derecho fundamental a proteger, varía, pues cuando se está frente a un riesgo extraordinario, el titular puede reclamar el amparo al derecho a la seguridad; pero si el riesgo es extremo, además del derecho a la seguridad, se debe proteger el derecho a la vida; situación diferente ocurre cuando el riesgo es ordinario, pues el solicitante se encuentra en la obligación de soportarlo y asumirlo, sin que pueda solicitarle al Estado medidas concretas de protección.

NOTA DE RELATORIA: Sobre los niveles de riesgo, consultar: Corte Constitucional, sentencia T-719 de 2003.

DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS Y VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO - Riesgo extraordinario / RIESGO EXTRAORDINARIO - Amenazas contra la vida e integridad física / RIESGO EXTRAORDINARIO - Medidas de protección

Del material probatorio analizado se advierte que, en efecto, los actores se enfrentan a un riesgo extraordinario, toda vez que las amenazas van dirigidas específicamente contra sus vidas e integridad física, con plena potencialidad de causar daño, pues no es un hecho desconocido que los defensores de derechos humanos y las víctimas del conflicto armado, son hostigadas en su mayoría,

debido a la naturaleza del trabajo que desarrollan. Así lo precisó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos en las Américas de 31 de diciembre de 2011... en Colombia se han presentado diversos casos en los cuales, el asesinato o la desaparición forzada de defensores de derechos humanos está precedida de amenazas de muerte, por parte del grupo águilas negras, entre otros. Es por esta razón, que la Sala no puede ignorar la delicada situación a la que se enfrentan los actores, pues han sido amedrentados en reiteradas oportunidades por el citado grupo y por las FARC, por lo que el riesgo asumido no puede ser calificado como ordinario, toda vez que cumple con las características establecidas por la Corte Constitucional para que sea extraordinario y, en consecuencia, requiere que la UNP implemente las medidas necesarias que impidan la violación de sus derechos fundamentales. Sin embargo, la Sala aclara que pese a que los casos expuestos en la presente solicitud de amparo, están ante un riesgo extraordinario, no todos revisten la misma gravedad... Advierte la Sala que las medidas de protección, en todos los casos deben estar sujetas a lo establecido en los parágrafos segundo y tercero del artículo 40 del Decreto 4912 de 2011.

FUENTE FORMAL: DECRETO 4912 DE 2011 - ARTICULO 40 PARAGRAFO SEGUNDO / DECRETO 4912 DE 2011 - ARTICULO 40 PARAGRAFO TERCERO

MEDIDAS DE PROTECCION - Deben ser completas, eficientes y oportunas

En relación con la manifestación de los actores en cuanto al incumplimiento de la UNP en los pagos de los apoyos de transporte y del servicio de celular, la Sala conminará a dicha entidad a que la protección prestada, se realice de manera completa eficiente y oportuna, esto es que se garantice que ninguna de las medidas implementadas sean suspendidas por causas que le son atribuibles, toda vez que están en riesgo los derechos a la seguridad, a la vida y a la integridad personal.

MEDIDAS DE PROTECCION - El juez constitucional no es quien determina cuales son las medidas de protección más convenientes / SOLICITUD DE REUBICACION POR AMENAZAS CONTRA LA VIDA - La decisión compete a la Unidad Nacional de Protección

En relación con la solicitud de reubicación, aclara la Sala que el Juez Constitucional no está en la capacidad de determinar cuáles son las medidas de protección más convenientes para evitar la materialización de las amenazas, pues ello es de competencia de los expertos en el tema, en consecuencia, su procedencia está a cargo de la entidad accionada, a quién se le ordenará que estudie esta posibilidad.

PRORROGA DE LA AYUDA HUMANITARIA - La entrega está sujeta al proceso de caracterización / PRORROGA DE LA AYUDA HUMANITARIA - Finalidad / PRORROGA DE LA AYUDA HUMANITARIA - Su asignación en ningún caso puede considerarse como la remuneración al trabajo de los defensores de derechos humanos / AYUDA HUMANITARIA - Víctimas del conflicto armado

Sobre la prórroga de la ayuda humanitaria, esta Sección ya tuvo la oportunidad de pronunciarse en sentencia de 12 de abril de 2012 (Expediente núm. 2012-00029-01. Magistrada ponente, doctora María Elizabeth García González), en la que se precisó que aquella debe ser prestada hasta tanto no cese el estado de

vulnerabilidad, a través de la estabilización económica y social, es decir, que exista un restablecimiento de los derechos de las víctimas en situación de desplazamiento, no obstante, su entrega está sujeta a un proceso de caracterización, en el cual se estudiarán las condiciones actuales de la víctima, previa solicitud... la Sala considera que la solicitud de los actores de que les sea suministrada la ayuda humanitaria de manera automática a título de salario por sus trabajos de defensores de derechos humanos, no está llamada a prosperar, toda vez que para su prórroga es necesario el proceso de caracterización, previa solicitud de la víctima y, además, aquella se creó con el fin de socorrer, asistir, proteger y atender las necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimiento, utensilios de cocina, atención médica, alojamiento, entre otros, de las personas de que trata el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 y no como salario de los defensores de derechos humanos, quienes para acceder a la ayuda humanitaria deben acreditar ser víctimas del conflicto armado, pues el solo hecho de su ocupación, no los hace acreedores del beneficio estatal, ni mucho menos pretender que su asignación sea a título de contraprestación o remuneración, pues ello contradice ampliamente los objetivos para los cuales fue creada.

FUENTE FORMAL: LEY 1448 DE 2011 - ARTICULO 3 / LEY 1448 DE 2011 - ARTICULO 47

SOLICITUD DE AYUDA HUMANITARIA - Cumplimiento del turno asignado por la Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas / PRELACION A LA SOLICITUD DE AYUDA HUMANITARIA - Sujetos de especial protección

En relación con la prelación de la solicitud de ayuda humanitaria de la señora Sara Ruth Valens Duque, advierte la Sala que esta Sección ha sido enfática en señalar que las víctimas que soliciten asistencia y entrega de la ayuda humanitaria, deben someterse al turno asignado por la UARIV, pues de lo contrario se afectaría el derecho a la igualdad de los demás solicitantes, salvo que se trate de sujetos de especial protección, como lo son los niños, personas de la tercera edad, personas en situación de discapacidad y las madres cabeza de familia, eventos en los cuales, se les debe dar especial atención y prelación en sus peticiones.

NOTA DE RELATORIA: En lo atinente a la prelación de la solicitud de ayuda humanitaria, ver: Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 10 de mayo de 2012, exp. 2012-00020, MP. María Elizabeth García González.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejera ponente: MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ

Bogotá, D.C., veinte (20) de junio de dos mil trece (2013)

Radicación número: 25000-23-42-000-2013-01369-01(AC)

Actor: SARA RUTH VALENS DUQUE Y OTROS

Demandado: NACION - MINISTERIO DE JUSTICIA, UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION Y UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS

Procede la Sala a decidir la impugnación interpuesta por la Unidad Nacional de Protección –UNP- y los actores contra la sentencia de 25 de abril de 2013, proferida por la Sección Segunda, -Subsección “D”- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que amparó los derechos fundamentales invocados como vulnerados por los accionantes.

I. ANTECEDENTES.

I.1.- La Acción.

Los ciudadanos **SARA RUTH VALENS DUQUE, ALBA MARINA QUIÑONES LOZADA, LUZ MYRIAM VARGAS OROZCO, GAMALIER FUERTE SANTOS Y BOLÍVAR PROAÑOS TOVAR**, en nombre propio, promovieron acción de tutela contra el Ministerio de Justicia, la UNP y la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV-, para buscar la protección de sus derechos fundamentales a la vida, libertad, seguridad, trabajo y a los derechos de los niños, petición y debido proceso

I.2.- Hechos.

Los actores pusieron de presente que son defensores de derechos humanos y trabajan con la población víctima del desplazamiento forzado, de la cual hacen parte.

Aseguraron que en reiteradas ocasiones han sido objeto de amenazas por parte de diferentes grupos al margen de la ley, quienes los han declarado “objetivos militares”.

Hicieron referencia a las múltiples amenazas contra sus vidas e integridad personal y la de sus familias.

Advirtieron que en “panfleto” de 14 de noviembre de 2012, el Bloque capital de las Águilas Negras, enumeró a un grupo de personas amenazadas, del que hacían parte los actores, al igual que el señor Miller Anguilo, quien fue asesinado.

Afirmaron que el 3 de diciembre de 2012, fue enviada a sus correos una amenaza de las FARC, columna móvil Frente Jacobo Prías Alape, en la que junto con 40 líderes defensores de derechos humanos, les dan instrucciones para que se presenten en un sitio específico con todos los gastos pagos, los días 15, 16 y 17 de enero de 2013, con el fin de que trabajen con ellos a cambio de una buena remuneración económica y, además, les hacen saber que conocen todos los datos de sus familiares.

Adujeron que en virtud de lo anterior, el 6 de diciembre de 2012, acudieron a la Defensoría del Pueblo y posteriormente a la UNP, para denunciar los hechos.

Afirmaron que el 12 de diciembre de 2012, la UNP les dio a conocer un estudio de riesgo e implementó las medidas preventivas de emergencia, las cuales no les fueron consultadas.

Pusieron de presente que el esquema de seguridad implementado el 18 de diciembre de 2012, consistía en un chaleco antibalas, un celular Nokia con 150 minutos a Movistar y un auxilio de transporte por un monto de \$850.000, que se comenzó a pagar en el mes de enero de 2013, es decir, mes vencido.

Informaron que la UNP no ha cumplido con el esquema de seguridad, aún, con pleno conocimiento de su situación de persecución, hostigamiento y que se encuentran en un inminente peligro, por cuanto sus trabajos tienen que ver con la restitución de tierras, acompañamientos y todo lo relacionado con las víctimas, personas en situación de desplazamiento, denuncias sobre hechos victimizantes, etc.

Anotaron que la UNP no ha vuelto a pagar el auxilio de transporte, debido a que, según ella, tienen problemas administrativos, lo que les ha generado inconvenientes con los señores que los trasladan en los vehículos alquilados y por ende, han dejado de utilizar los vehículos y se han visto en la obligación de acudir al transporte público, exponiendo aún más sus vidas.

Arguyeron que el chaleco antibalas es ineficiente para el nivel de las amenazas a que se ven expuestos, y los minutos de celular son escasos, eso sin contar que en varias oportunidades han suspendido el servicio, ya que la UNP no paga a tiempo las facturas.

Expresaron que a través de derechos de petición y de manera personal, le han solicitado a la UNP la reubicación "inter-urbana" y la de su núcleo familiar, frente a lo cual les han respondido que las medidas asignadas son transitorias.

Advirtieron que el 20 de febrero fueron nuevamente amenazados y les dieron 2 días para salir de la ciudad de Bogotá, cuyo hecho fue puesto en conocimiento de las autoridades competentes para la investigación respectiva y a la UNP, quien realizó nuevamente un estudio de riesgo.

Aducen que las denuncias presentadas ante la Dirección de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación y el CTI, las cuales están soportadas con material probatorio suficiente, no dieron fruto, ni tampoco se reforzó el esquema de seguridad, pues ni siquiera han sido notificados de ninguna actuación al interior de la investigación.

Afirmaron que en auxilios de transporte, la UNP les adeuda a los ciudadanos Alba Marina Quiñones Lozada, Bolívar Proaños, Luz Myriam Vargas, Sara Ruth Valens y Gamalier Fuerte, las sumas de \$4'386.050, \$3'536.000, \$2'652.000, \$2'652.000 y \$4'386.050, respectivamente, más la reubicación.

De otra parte, la señora Sara Ruth Valens solicitó que la UARIV le suministre las ayudas humanitarias a las que tienen derecho, toda vez que le fue asignado el turno D-8111, esto es, que se hacen efectivas solo hasta el mes de diciembre de 2013, pese a que la última ayuda le fue entregada en junio de 2012 y supuestamente deben ser asignadas cada 3 meses de manera automática.

Anotaron que mediante diversos derechos de petición y personalmente, solicitaron que les fueran entregadas las ayudas humanitarias antes del tiempo señalado, pues por el deficiente esquema de seguridad y ante nuevas amenazas, tenían que reubicarse, a lo que les respondieron que los turnos asignados debían ser respetados y que además estaban recibiendo dinero de la UNP, lo cual no es

cierto, pues el auxilio de transporte no ha sido pagado y, además, éste se entrega todo al contratista, quien se encarga de trasladarlos.

Arguyeron que cumplen con los requisitos para que las ayudas humanitarias les sean entregadas de manera prioritaria. Sin embargo, ante la insistencia a través de diversos derechos de petición, les fue entregada la ayuda requerida, salvo a la señora Ruth Valens Duque, a quien se le mantendrá el turno D-8111.

Denunciaron que la UARIV tiene preferencia por algunos defensores de derechos humanos, pues les suministra la ayuda humanitaria cada 3 meses y es prorrogada automáticamente.

Adujeron que en su calidad de defensores de derechos humanos trabajan diariamente con la población en situación de desplazamiento y en los eventos en los cuales el Gobierno necesita de sus servicios, éste dispone de sus tiempos sin contraprestación ni salario alguno, por lo que por lo menos se debe disponer la prórroga automática de la ayuda humanitaria para satisfacer sus necesidades y poder continuar con sus trabajos como defensores.

I.3.- Pretensiones.

Solicitaron que la UNP refuerce el esquema de seguridad, toda vez que sus vidas y las de sus familias se encuentran en un peligro inminente, es decir, que además del chaleco antibalas, aumenten el número de minutos ofrecidos, el pago oportuno y total del auxilio de transporte, con su respectivo incremento anual y que sean reubicados.

Respecto de la UARIV pretendieron que les sea entregada la ayuda humanitaria cada 3 meses de manera automática, la cual sería como un sueldo por su trabajo de activistas de derechos humanos.

De igual forma, solicitaron que le sea entregada la ayuda humanitaria a la señora Sara Ruth Valens Duque, quien es a la única que no le han hecho efectivo su pago.

I.4.- Defensa.

La Unidad Nacional de Protección, puso de presente que los actores tienen la calidad de desplazados, razón por la que son objeto del programa de protección establecido en el Decreto 4912 de 2011, no obstante, para que puedan ser beneficiarios del servicio prestado por la entidad, es necesario que se presente una solicitud de protección, para que así se inicie el respectivo proceso consagrado en el artículo 40 de la citada normativa.

Sin embargo, advirtió que la precitada norma prevé otro tipo de procedimiento, que se debe seguir cuando el riesgo que padece el peticionario es inminente, frente al cual, de manera excepcional, se pueden adoptar medidas provisionales de protección en atención a un enfoque diferencial y, paralelo a ello, se solicita el estudio del riesgo, con el fin de ajustar las medidas idóneas de seguridad.

Enumeró las medidas asignadas a los actores, las cuales se citan a continuación:

- “SARA RUTH VALENS DUQUE C.C. N° 31962385: (Líder de DDHH)
Art. 9 11/12/2013 le fue aprobado:
- Apoyo de transporte, de los cuales se han pagado 3 en las planillas 1488 – enero 2013/1628 13 febrero 2013/ 1837 15 marzo 2013
 - Celular: Implementado el 18/12/2013
 - Chaleco: implementado 08/01/2013

ALBA MARINA QUIÑONES LOZADA C.C. N°. 51994683:
(DESPLAZADOS)

Art. 9 26/01/2013

- Apoyo de transporte, de los cuales se han pagado 3 en las planillas 1826 (2 pagos) – 14 marzo / 1937 5 abril
- Celular: Implementado el 08/01/2013
- Chaleco: implementado 08/01/2013

LUZ MYRIAM VARGAS OROZCO C.C. N° 52522487: (DESPLAZADO)

Art. 9 19/12/2012

- Apoyo de transporte, de los cuales se han pagado 4 en las planillas 1483-14 enero – 1609-12 febrero/ 1792 – 14 marzo / 1937 – 15 abril
- Celular: Implementado el 26/12/2012
- Chaleco: Implementado 15/01/2013

BOLÍVAR PROAÑOS TOVAR C.C. N° 4889147: (DESPLAZADOS)

Art. 9 10/12/2012

- Apoyo de transporte, de los cuales se han pagado 4 en la planilla 1783 – 11 marzo
- Celular: Implementado el 14/12/2013
- Chaleco: Implementado 14/12/2013

GAMALIER FUERTE C.C. N° 8037371: (DESPLAZADOS)

Art. 9 23/01/2013

-Apoyo de transporte, de los cuales se han pagado 2 pagos en la planilla 1826-14 marzo

Celular: Implementado el 30/01/2013

Chaleco: Implementado 31/01/2013”

Expresó que en el escrito de tutela no se mencionó que hubiesen dirigido un oficio en el que pongan de presente sus situaciones de riesgo y por ende, las solicitudes de medidas de protección, dado que sólo buscan una reparación integral.

A su juicio, las pretensiones de los actores son eminentemente de tipo indemnizatorio y, en consecuencia, ajenas a su naturaleza jurídica, pues fue creada para brindar servicio de protección a las personas objeto del programa de prevención y protección que ostenten un riesgo extraordinario y extremo determinado por el estudio de nivel de riesgo.

Cuestionó la autenticidad de los panfletos aportados y, argumentó que no existen elementos probatorios que demuestran las amenazas contra la vida de los actores.

Indicó que los diferentes derechos de petición allegados por los accionantes, fueron debidamente contestados en el término legal.

Puso de presente que al revisar la base de datos, constató que las solicitudes de los señores Alba Marina Quiñones Lozada y Gamalier Fuerte, fueron presentadas al Grupo de Valoración Preliminar –GVP- el 6 y 20 de febrero de 2013, respectivamente, y arrojaron un nivel de ponderación “ordinario”, de igual forma, están agendados para el próximo Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas –CERREM-, de Dirigentes y Defensores de Derechos Humanos, que se realizará el 23 de abril de 2013.

En relación con los casos de las ciudadanas Sara Ruth Valens Duque, Luz Myriam Vargas Orozco y Bolívar Proaños Tovar, precisó que fueron presentados al GVP el 20 de febrero de 2013 y, también resultaron con ponderación “ordinario”, por tanto fueron allegados al CERREM el 14 de marzo de 2013.

Afirmó que, por lo anterior, no es posible ampliar el esquema de protección, debido a que actualmente presentan un riesgo ordinario, lo que se traduce en que no están en peligro inminente actualmente.

II. FUNDAMENTOS DEL FALLO IMPUGNADO.

La Sección Segunda, -Subsección “D”- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en sentencia de 25 de abril de 2013, amparó los derechos fundamentales invocados como vulnerados de las ciudadanas Sara Ruth Valens Duque y Luz Myriam Vargas Orozco y, en consecuencia, ordenó a la UNP que

fortalezca el esquema de seguridad y las medidas adoptadas hasta el momento, con el objeto de hacer efectiva la protección del derecho a su seguridad personal, para evitar que el riesgo se materialice.

En cuanto a los demás accionantes, le ordenó a la precitada entidad que mantenga las medidas adoptadas hasta el momento, salvo que las circunstancias ameriten su modificación y, negó las demás pretensiones de la demanda.

Para el efecto, consideró, en cuanto a las solicitudes de protección, que los actores por ser defensores de derechos humanos pertenecientes a la Corporación Nacional e Internacional para la Equidad de Género y Defensa de los Derechos Humanos "CORPNIPEQGYDDH", tienen derecho a que el Estado les brinde la protección y seguridad personal necesarias para proteger sus vidas, debido a las labores que desempeñan.

Argumentó que las señoras Sara Ruth Valens y Luz Myriam Vargas Orozco, están en un nivel de riesgo que exige la adopción de medidas urgentes de protección, por cuanto han recibido amenazas directas y concretas contra sus vidas y las de sus familias, en consecuencia, se encuentran en un grave e inminente peligro, y así pues, sus situaciones, de ninguna manera, pueden ser calificadas como de riesgo ordinario.

Adujo que las medidas de seguridad implementadas para las señoras Sara Ruth Valens y Luz Myriam Vargas Orozco, no son suficientes frente al peligro grave e inminente al que se ven expuestas y que no están en la obligación de soportar, razón por la que se hace necesario fortalecer el esquema brindado.

En relación con los demás actores, consideró que en el plenario no obra el suficiente material probatorio que demuestre un peligro grave e inminente contra sus vidas e integridad familiar, que amerite un esquema de seguridad diferente al que en la actualidad les brindan.

De otra parte, en lo que a la ayuda humanitaria se refiere, precisó que los ciudadanos Alba Marina Quiñones Lozada, Gamalier Fuerte Santos y Bolívar Proaños, no aportaron ninguna prueba que permita establecer que radicaron efectivamente alguna petición de ayuda humanitaria ante la UARIV.

En cuanto a la situación particular de las señoras Sara Ruth Valens y Myriam Vargas, advirtió que la UARIV ha resuelto de fondo las solicitudes presentadas, las cuales les fueron debidamente comunicadas; de igual forma, no demostraron estar en una urgencia extraordinaria o que no estén en condiciones de asumir su autosostenimiento a través de un proyecto de estabilización socio – económica, eventos en los cuales la prórroga de la ayuda humanitaria sería procedente, sin tener en cuenta el turno, hasta tanto su condición especial haya cesado.

III. FUNDAMENTOS DE LA IMPUGNACIÓN.

La UNP adujo que no ha vulnerado los derechos fundamentales de los actores, pues de manera diligente ha suplido la necesidad de protección a través de las medidas de emergencia.

Aclaró que las medidas de emergencia difieren del concepto de “esquema de seguridad”, el cual escapa de la competencia del Juez Constitucional, ya que debe

ser establecido por expertos en la materia, pues para ello existen autoridades especializadas en la evaluación del riesgo de personas con particulares situaciones de vulnerabilidad y que a su vez, son las encargadas de determinar las medidas apropiadas para afrontar el riesgo.

A su juicio, no es posible que los actores soliciten de manera específica el tipo de medidas que se deban adoptar, así como tampoco, el Juez Constitucional puede controvertir o reevaluar las conclusiones de los expertos en la materia, para ordenar directamente la ejecución de medidas de protección.

Precisó que se le realizó a la señora Sara Ruth Valens Duque el respectivo estudio de nivel de riesgo, el cual dio como resultado: ordinario, es decir, que no se encuentra en riesgo inminente, razón por la que se debe modificar y suspender la medida de emergencia.

En cuanto a los demás actores, precisó que también tienen un nivel de riesgo ordinario.

Las actoras **SARA RUTH VALENS DUQUE** y **LUZ MYRIAM VARGAS OROZCO**, solicitaron que se aclare si el riesgo fue extremo u extraordinario, también, por cuánto tiempo se va a implementar y si el fallo incluye al núcleo familiar, el cual corre idéntico peligro.

Por su parte, la señora **ALBA MARINA QUIÑONES**, adujo que se tuviera en cuenta que no ha denunciado otros hechos que han ocasionado la desintegración de su familia, como lo fue sacar a su hijo a otro sitio porque los Paramilitares de Ciudad Bolívar lo iban a reclutar, así como también, que el sector donde vive es muy pesado para su hija y, a su esposo lo han agredido físicamente y

verbalmente, razones por las cuales solicitó que se revocara el numeral tercero del fallo impugnado y, en su lugar se ordene la protección de su vida y la de su núcleo familiar.

Los ciudadanos **GAMALIER FUERTE SANTOS** y **BOLÍVAR PROAÑOS TOVAR**, aseguraron que constantemente son hostigados, amenazados y también han sido abordados por personas, insultados y amenazados, por tanto, solicitaron el refuerzo de su esquema de seguridad, el cual debe ser extendido a su núcleo familiar.

Los actores insistieron en que no se les ha pagado la totalidad de los auxilios de transporte, pues a las señoras Sara Ruth y Luz Myriam, solamente les han consignado lo correspondiente a 2 meses, es decir, que les deben los meses de diciembre de 2012 y marzo, abril, mayo y junio; a los ciudadanos Alba Marina y Gamalier Fuerte no les han cancelado ningún auxilio y; al señor Bolívar Proaños Tovar, le adeudan los meses de diciembre, mayo y junio.

Aclararon que trabajan en diferentes organizaciones, así: i) Sara Ruth, es la representante legal y presidente de la Corporación Nacional e Internacional para la Equidad de Género y Defensa de DDHH; ii) Luz Myriam Vargas Orozco, es la representante legal de la Fundación Vive por una Colombia Libre; iii) Alba Marina Quiñones Lozada, es la representante legal de la Fundación el Renacer de la Familia; iv) Gamalier Fuerte Santos, es el representante legal y presidente de la Fundación Caminos hacía la Paz y; v) Bolívar Proaños, es el representante legal de la Asociación de Desplazados Unidos por Colombia.

La señora Sara Ruth aseguró que por solicitud expresa de la UNP, el 9 de mayo del presente año haría entrega del esquema de protección de emergencia.

Afirmaron que han quedado desamparados y sin ningún tipo de protección.

De otra parte, en relación con la solicitud de la ayuda humanitaria, la señora Sara Ruth Valens, arguyó que la UARIV solamente paga la ayuda cada año y previo proceso de caracterización, en desconocimiento de la orden emitida por el Vicepresidente de la República Angelino Garzón, quien requirió que a los defensores de derechos humanos que se encontraban amenazados, les dieran la atención humanitaria de manera prioritaria y urgente.

Aseguró que a muchos de sus compañeros defensores con idéntico turno que el suyo, ya les pagaron la ayuda humanitaria y, además, tiene a su cargo a un adulto mayor que depende de oxígeno de por vida y es hipertensa, por lo que solicitó que la ayuda le fuera pagada cada 3 meses, hasta tanto supla con sus obligaciones.

IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA:

La acción de tutela, consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, fue instituida para proteger en forma inmediata los derechos constitucionales fundamentales, cuando estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o particular, en los casos previstos en el artículo 42 del Decreto Ley 2591 de 1991. Dicha acción se establece como instrumento subsidiario, es decir, que sólo procede cuando el afectado no disponga de otros medios de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio, con miras a evitar un perjuicio irremediable.

En el presente caso, le corresponde a la Sala dilucidar dos problemas jurídicos, a saber; el primero de ellos, determinar si la UNP le debe brindar protección a los

actores y, el segundo, si por la condición de defensores de derechos humanos y personas en situación de desplazamiento, la UARIV les debe entregar la ayuda humanitaria de manera automática y prioritaria cada tres meses.

En orden a dilucidar lo anterior, la Sala tiene en cuenta lo siguiente:

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, regulado por el Decreto 4912 de 2011.

En virtud de la obligación del Estado de proteger de manera especial a las personas que con ocasión del ejercicio de su cargo, actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, estén en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños a su vida, integridad personal, libertad etc., se creó la Unidad Nacional de Protección –UNP- a través del Decreto 4065 de 2011, en el cual se dispuso que dicha entidad especializada, debía asumir las funciones que desarrollaba el Ministerio del Interior y el Departamento Administrativo de Seguridad –DAS-.

Así pues, el artículo 3° ibídem, estableció que el objetivo de la entidad es el de *“articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección a quienes determine el Gobierno Nacional que por virtud de sus actividades, condiciones o situaciones políticas, públicas, sociales, humanitarias, culturales, étnicas, de género, de su calidad de víctima de la violencia, **desplazado, activista de derechos humanos**, se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños contra su vida, integridad, libertad y seguridad personal o*

*en razón al ejercicio de un cargo público u otras actividades que pueden generar riesgo extraordinario, como el liderazgo sindical, **de ONG y de grupos de personas desplazadas**, y garantizar la oportunidad, eficiencia e idoneidad de las medidas que se otorgan.” (Negrillas fuera del texto)*

Por su parte, el Decreto 4912 de 2011, organizó el “Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón al ejercicio de su cargo, en cabeza de la UNP, la Policía Nacional y el Ministerio del Interior”¹

Allí se dispuso en el artículo 6°, que fue modificado por el artículo 2° del Decreto 1225 de 2012, un listado de personas que por razón del riesgo deben ser protegidas por la UNP, dentro de las que se encuentran en los numerales 2 y 9 los “dirigentes, representantes o activistas de organizaciones defensoras de derechos humanos, de víctimas, sociales, cívicas, comunales o campesinas” y “las víctimas de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, incluyendo dirigentes, líderes, representantes de organizaciones de población desplazada o de reclamantes de tierras en situación de riesgo extraordinario o extremo, respectivamente”.

Según lo expuesto, es claro para la Sala que los actores en sus calidades de defensores de derechos humanos y personas en situación de desplazamiento, son objeto de protección de la UNP.

¹ Decreto 4912 de 2011, artículo 1°

El Decreto 4912 de 2011 establece el procedimiento a seguir en caso de que las personas enunciadas en esa disposición requieran que la UNP implemente medidas de protección por existir un riesgo contra sus vidas e integridad personal y la de sus núcleos familiares.

Para el efecto, el artículo 40 dispuso lo siguiente:

“Artículo 40. Procedimiento ordinario del programa de protección.

El procedimiento ordinario del programa de protección es el siguiente:

1. Recepción de la solicitud de protección y diligenciamiento del formato de caracterización inicial del solicitante, por parte de la Unidad Nacional de Protección.
2. Análisis y verificación de la pertenencia del solicitante a la población objeto del programa de protección y existencia del nexo causal entre el riesgo y la actividad que este desarrolla.
3. Traslado al Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información – Ctrai.
4. Presentación del trabajo de campo del Ctrai al Grupo de Valoración Preliminar.
5. Análisis del caso en el Grupo de Valoración Preliminar.
6. Valoración del caso por parte del Cerrem.
7. Adopción de medidas de prevención y protección por parte del Director de la Unidad Nacional de Protección mediante acto administrativo.
8. El contenido o parte del contenido del acto administrativo de que trata el numeral anterior será dado a conocer al protegido mediante comunicación escrita de las medidas de protección aprobadas. En los casos en que el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM no recomiende medidas en razón a que el riesgo del peticionario fue ponderado como ordinario, se dará a conocer tal situación a través de comunicación escrita.
9. Implementación de las medidas de protección, para lo cual se suscribirá un acta en donde conste la entrega de estas al protegido
10. Seguimiento a la implementación.
11. Reevaluación.

Parágrafo 1°. La realización de la evaluación del riesgo, cuando haya lugar a ella, es un requisito *sine qua non* para que el caso pueda ser tramitado y se puedan asignar medidas de protección.

Parágrafo 2°. El nivel de riesgo de las personas que hacen parte del Programa de Protección será revaluado una vez al año, o antes si existen nuevos hechos que puedan generar una variación del riesgo.

Parágrafo 3°. Las medidas de protección solo podrán ser modificadas por el Cerrem cuando exista una variación de las situaciones que generaron el nivel de riesgo.

Parágrafo 4°. Los casos de servidores y ex servidores públicos, surtida la instancia del Grupo de Valoración Preliminar, serán presentados individualmente ante un Comité especial conformado por el Director de la Unidad Nacional de Protección o su delegado, el Director de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional o su delegado, y el Subdirector de Evaluación de Riesgo de la Unidad Nacional de Protección o su delegado, quienes definirán las medidas a implementar.

Este comité se dará su propio reglamento y sus actuaciones constarán en actas que suscribirán los asistentes a la sesión.

Sin embargo, en los casos de riesgo inminente y excepcional, se podrán adoptar medidas provisionales de protección, sin necesidad de la evaluación del riesgo, las cuales deben ponerse en conocimiento del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas –CERREM-, quienes recomendarán las medidas definitivas cuando fueren necesarias.²

² Decreto 4912 de 2011. Artículo 9: "**Medidas de Emergencia.** En casos de riesgo inminente y excepcional, el Director de la Unidad Nacional de Protección podrá adoptar, sin necesidad de la evaluación del riesgo, contemplando un enfoque diferencial, medidas provisionales de protección para los usuarios del Programa e informará de las mismas al Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – Cerrem en la siguiente sesión, con el fin de que este recomiende las medidas definitivas, si es del caso.

Con el propósito de adoptar estas medidas de protección de emergencia, el Programa hará una valoración inicial del riesgo al que está expuesto el peticionario, disponiendo en forma inmediata la realización de la evaluación del Riesgo, que permita ajustar o modificar las decisiones adoptadas inicialmente.

En todo caso, para adoptar medidas provisionales de protección se deberán realizar los trámites presupuestales respectivos.

En los eventos en que los solicitantes sean personas en situación de desplazamiento, o las enunciadas en el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, que son aquellas que han sufrido daños como consecuencia de violaciones al Derecho Internacional Humanitario o a las normas internacionales de derechos humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno, que intervengan en procesos de restitución de tierras, se les deberá aplicar la presunción constitucional de riesgo, es decir que la UNP estará en obligación de adoptar las medidas de emergencia que correspondan.

En relación con la presunción constitucional de riesgo, el artículo 41 del precitado Decreto, prevé el procedimiento para su activación:

“Artículo 41. Procedimiento para la activación de la presunción constitucional de riesgo. Se aplicará la presunción constitucional de riesgo, a favor de las víctimas de desplazamiento forzado, incluidas víctimas en los términos del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, que intervienen en procesos de restitución de tierras, en caso de manifestar por sí o por interpuesta persona que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo, en virtud de lo cual:

- La información presentada deberá demostrar que la persona es efectivamente desplazada por la violencia y acredite por cualquier medio estar inscrita en el Registro Único de Víctimas.
- Información, consistente y verosímil, de una amenaza, de un acto de violencia, o de hechos concretos que indiquen que el peticionario o su núcleo familiar, se encuentran en riesgo. Si la autoridad competente considera que los hechos no son ciertos o consistentes, deberá verificar y demostrar el motivo por el cual llega a esa conclusión.
- De tratarse de personas que no son dirigentes, líderes o representantes, además de las condiciones de consistencia y veracidad

En circunstancias en que sea aplicable la presunción constitucional de riesgo, para el caso de la población desplazada, incluidas víctimas en los términos del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, que intervienen en procesos de restitución de tierras, el Director de la Unidad Nacional de Protección deberá adoptar medidas de esta naturaleza.”

del relato de los hechos deberán acreditar, mediante evidencias fácticas, precisas y concretas su situación de riesgo.

– Se adoptarán medidas de protección de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9° del presente decreto.

– **La presunción deberá ser confirmada o desvirtuada mediante una evaluación del riesgo, a partir del cual se modificarán, mantendrán o suspenderán las respectivas medidas.**” (Negrillas fuera del texto)

De lo expuesto hasta aquí, la Sala advierte que en el evento en que el solicitante de las medidas de protección por parte de la UNP, sea una persona en situación de desplazamiento o en general, una víctima del conflicto armado en los términos del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, en virtud de la presunción constitucional de riesgo, la UNP debe adoptar las medidas provisionales de protección que sean necesarias, hasta que las mismas sean confirmadas o desvirtuadas mediante una evaluación de riesgo por parte del Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información – CTRAI-, siempre y cuando se demuestre lo citado con anterioridad.

En el presente caso, la Sala observa que los accionantes fueron objeto de las medidas de emergencia adoptadas por la UNP, consistentes en un chaleco antibalas, un celular y un apoyo de transporte, no obstante, comoquiera que el CTRAI calificó el riesgo como ordinario³, lo procedente es levantar las medidas asignadas, razón por la que se determinará si, en efecto, el riesgo que padecen los actores tiene tal carácter.

Respecto de los niveles de riesgo, la Corte Constitucional ya tuvo la oportunidad de pronunciarse en sentencia T-339 de 2010, en la que precisó que existen 5 niveles de riesgo, como son: mínimo, ordinario, extraordinario, extremo y consumado, en los cuales el derecho fundamental a proteger, varía, pues cuando

³ Folios 339 y 340 del Cuaderno Principal.

se está frente a un riesgo extraordinario, el titular puede reclamar el amparo al derecho a la seguridad; pero si el riesgo es extremo, además del derecho a la seguridad, se debe proteger el derecho a la vida; situación diferente ocurre cuando el riesgo es ordinario, pues el solicitante se encuentra en la obligación de soportarlo y asumirlo, sin que pueda solicitarle al Estado medidas concretas de protección. Para el efecto, la Corte adujo:

“5. Teniendo en cuenta que la Corte ha atado la protección de este derecho a la existencia de riesgos de determinada índole, en la sentencia T-719 de 2003, en la que la Corte Constitucional analizó el caso de un desmovilizado de las FARC que estaba siendo amenazado por ese grupo al margen de la ley, se estableció la existencia de una *escala de riesgos* que ha permitido, desde entonces, delimitar objetivamente cuando una persona puede exigir protección especial por parte de la Administración.

De conformidad con lo anterior, esta Corporación, en dicha sentencia, manifestó que existen los siguientes cinco niveles de riesgo:

a) *Nivel de riesgo mínimo*: se refiere a aquel en el cual la persona sólo se ve amenazada por la muerte y la enfermedad naturales. Ninguna persona se ubica en este nivel porque, al vivir en sociedad, las personas se ven sometidas a otro tipo de riesgos.

b) *Nivel de riesgo ordinario*: se refiere a aquel riesgo que es soportado por igual por quienes viven en sociedad. A diferencia del riesgo mínimo, el riesgo ordinario también proviene de factores externos a la persona. Frente a esta clase de riesgo, el Estado tiene la obligación de adoptar medidas generales para proteger a la sociedad. Por ejemplo, debe ofrecer un servicio de policía eficaz que proteja a las personas. Sin embargo, un individuo que esté sometido a esta categoría de daño, no puede exigir medidas de protección especial por parte de las autoridades porque, en virtud del principio de igualdad ante las cargas públicas, todas las personas deben someterse en igualdad de condiciones al riesgo ordinario.

c) *Nivel de riesgo extraordinario*: hace alusión a aquel riesgo que ninguna persona tiene el deber jurídico de soportar. Para saber cuándo se está en presencia de un riesgo de esta naturaleza, el funcionario debe hacer un ejercicio de valoración de la situación concreta y determinar si el riesgo tiene alguna de las siguientes características: i) no puede tratarse de un riesgo genérico pues debe ser específico e individualizable; ii) debe ser concreto en la medida en la que se debe basar en acciones o hechos particulares; iii) debe ser presente, es decir, no remoto ni eventual; iv) tiene que ser importante, es decir que debe amenazar bienes o intereses jurídicos valiosos para el sujeto; v) debe ser serio, esto es, de materialización probable; vi) debe tratarse

de un riesgo claro y discernible, no de una contingencia o peligro difuso; vii) tiene que ser excepcional, pues no debe ser un riesgo que deba ser tolerado por la generalidad de las personas y; finalmente iii) debe ser desproporcionado frente a los beneficios que deriva la persona de la situación por la cual se genera el riesgo. Cuando concurren varias de estas características, el sujeto podrá invocar su derecho fundamental a la seguridad personal para recibir protección por parte del Estado.

d) *Nivel de Riesgo extremo que amenaza la vida o la integridad personal*: una persona se encuentra en este nivel cuando está sometida a un riesgo que cumple con todas las características señaladas anteriormente y además que es: i) grave e inminente y; ii) que amenaza con lesionar la vida o la integridad personal. De allí que, en este nivel, el individuo pueda exigir la protección directa de sus derechos a la vida y a la integridad personal y, en consecuencia, no tendrá que invocar el derecho a la seguridad como título jurídico para exigir protección por parte de las autoridades. En efecto, en este nivel la intensidad del riesgo es de tal magnitud que, para exigir la intervención del Estado, se puede exigir la protección de los derechos a la vida y a la integridad personal, sin necesidad de invocar el derecho a la seguridad personal.

e) *Riesgo consumado*: se presenta cuando el riesgo que la persona no tiene el deber jurídico de soportar se ha concretado, lesionando los derechos a la vida o integridad personal. En este caso, proceden las acciones sancionatorias y reparatorias, no las preventivas.

6. Por lo tanto, de acuerdo a la jurisprudencia de esta Corporación, el derecho a la seguridad personal sólo se puede invocar cuando su titular está sometido a un *riesgo extraordinario*. Cuando se está en presencia de un *riesgo extremo* que amenace la vida o la integridad personal, el individuo podrá exigir que las autoridades le brinden protección especial en virtud de sus derechos a la vida y a la integridad personal. Por el contrario, cuando la persona está sometida a un *riesgo ordinario*, en virtud del principio de igualdad ante las cargas públicas, esta deberá asumirlo y no podrá exigirle al Estado medidas concretas de protección.

Los accionantes aportaron al expediente diferentes denuncias ante la Fiscalía General de la Nación, Defensoría del Pueblo y Procuraduría General de la Nación, entre otras entidades, en las que ponen de presente las diversas amenazas recibidas en su contra y de sus núcleos familiares por grupos al margen de la Ley y solicitan protección.

Además de lo anterior, aportaron los escritos mediante los cuales, los grupos ilegales “Águilas Negras” y las FARC, amenazan sus vidas, los que se transcriben a continuación:

“OBJETIVO MILITAR PARA TODAS LAS ORGANIZACIONES DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS DE MUJERES, SE LES HA DEMOSTRADO QUE LAS QUE PIDAN REPARACIÓN O TIERRAS SE MUEREN, TENGAN EN CUENTA QUE NADIE HACE NADA POR NINGUNA Y ESTÁN EN NUESTRAS MANOS, LES ESTAMOS DEMOSTRANDO QUE ESTAMOS EN TODO EL SISTEMA Y QUE NO SE ESCAPAN PORQUE EL GOBIERNO ES NUESTRO Y LAS PUSIERON EN NUESTRAS MANOS, SOMOS LA NUEVA GENERACIÓN DEL BLOQUE METROPOLITANO DE BOGOTÁ... COMENZAREMOS A DESAPARECER LAS LÍDERES Y SUS FAMILIAS DE IZQUIERDA, COMO... SARA VALENS... LUZ MYRIAM VARGAS... LES DAMOS HORAS PARA SALIR DE BOGOTA, Y SI NO SE DARÁN CUENTA QUE ESTO NO ES UNA AMENAZA MÁS MUEREN.

NOSOTROS AÚN ESTAMOS PRESENTES AGUILAS NEGRAS CON UN PASO HACIA EL FUTURO”⁴

“ SÉPTIMO FRENTE DE LAS FARC – E. P.

Columna móvil Frente Jacobo Prías Alape – Comando Conjunto del Bloque Oriental.

DESDE LAS MONSTAÑAS DEL DEPARTAMENTO DEL META
NOVIEMBRE 28 DE 2012.

ORDEN No. 000456

(...)

SABEMOS QUE USTEDES HAN SIDO TRATADOS COMO VERDUGOS POR LOS OPOSITORES, Y CITADOS ALGUNOS COMO GUERRILLEROS, TAMBIÉN SABEMOS QUE NO TIENEN EN ESTE MOMENTO PROTECCIÓN POR EL GOBIERNO NACIONAL.

A CAMBIO LAS FUERZAS ARMADAS REVOLUCIONARIAS DE COLOMBIA, EJÉRCITO DEL PUEBLO;

LES OFRECEMOS LA OPORTUNIDAD DE TRABAJAR, CON LA SATISFACCIÓN DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN PARA CADA UNO DE USTEDES Y A SUS FAMILIAS Y LA OPORTUNIDAD GRADUAL DE UN PERDÓN Y UN OLVIDO.

SOLICITAMOS A REUNIÓN PARA TRATAR TEMAS DE INTERÉS COMO EL TEMA DE TIERRAS, PAZ EN COLOMBIA, TRABAJO QUE PUEDEN REALIZAR DESDE SUS BASES COMO LÍDERES Y DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS Y VÍCTIMAS DEL

⁴ Folio 124 cuaderno núm. 1.

CONFLICTO EN COLOMBIA Y SOBRE TODO EL TEMA DE REMUNERACIÓN ECONÓMICA PARA LOS PRESENTES.

LA REUNIÓN SE LLEVARÁ CERCA AL PARQUE NACIONAL NATURAL SERRANIA DE CHIBIRIQUETE (GUAVIARE).

ESTA REUNIÓN CON EL FIN DE SABER CUÁLES SON SUS PROPUESTAS PARA EL PROCESO DE PAZ EN COLOMBIA Y DESDE SUS BASES REORGANICEMOS UNA FORMA DE TRABAJAR BRINDÁNDOLES PROTECCIÓN RECURSOS Y MEDIOS.

(...)

LA REUNIÓN ESTÁ PROGRAMADA PARA LOS DÍAS 15, 16, 17 DE ENERO DEL 2013 A LAS 8:00 AM, LLEVAR DOCUMENTO EN MANO.

(...)

ESTA INFORMACIÓN SERÁ RESERVADA DE IGUAL FORMA ESTÁN USTEDES BAJO VIGILANCIA Y SUPERVISIÓN CUALQUIER IRREGULARIDAD SERÁN RESPONSABLES DE QUIENES SE FILTRE.

NO ES UNA AMENAZA, REPITO NO ES UNA AMENAZA, SOLO QUEREMOS QUE TRABAJEN CON NOSOTROS DESDE SUS BASES Y RECIBAN EXCELENTES INGRESOS PARA SUS FAMILIAS, SOLO PIENSEN QUE PUEDEN AYUDAR O PUEDEN SER INFELICES, USTEDES DECIDEN.

SOLO PUEDEN ASISTIR QUIENES ESTÉN EN EL LISTADO, DE IGUAL MANERA SABEMOS COMO UBICARLOS.

TENEMOS SUS HOJAS DE VIDAS ACTUALIZADAS, CON FOTOS, NO FUE MUY DIFÍCIL ACCEDER A ELLAS.

ESTAMOS ACTUANDO SOLIDARIAMENTE, NO NOS OBLIGUEN A ACTUAR DE OTRA FORMA, DEPENDE DE CADA UNO DE USTEDES EL RUMBO QUE TOME LA REUNIÓN, DEBEN ASISTIR DE TODOS MODOS SIN EXCEPCIÓN ALGUNA Y PUNTUALIDAD Y DISCRECIÓN.

(...)

1.- (...)

6.- ALBA MARINA QUIÑONES LOZADA.

(...)

12.- GAMALIER DE JESÚS FUERTE SANTOS.

(...)

23.- LUZ MYRIAM VARGAS OROZCO.

(...)

34.- SARA RUTH VALENS DUQUE.

(...)

37.- PROAÑOS TOVAR BOLÍVAR

(...)"⁵

⁵ Folios 125 al 129. Cuaderno núm. 1.

“Enviado: Mar, Noviembre 13, 2012 18:14:12 PM

Asunto:COMUNICADO.....NO LOS HEMOS OLVIDADO.....

BLOQUE CAPITAL D.C.

EN EL ÁMBITO DEL RECONOCIMIENTO DEL AREA DE EXPOSICIÓN DEL BLOQUE METROPOLITANO LAS AGUILAS NEGRAS EN BOGOTÁ Y LOS MUNICIPIOS DE CUNDINAMARCA Y A NIVEL NACIONAL.

DESEN POR MUERTOS...

LLEGÓ LA HORA DE ACABARLOS...

... SABEMOS DONDE BUSCARLOS... MUERTE... MUERTE... MUERTE... RATAS... LOS UBICAREMOS EN OFICINAS, CASAS DONDE VIVEN, DONDE ESTUDIAN Y SOBRE TODO EN DONDE SE REUNEN.

(...)

OBJETIVO MILITAR Y PLAN DE EXTERMINIO A TODOS AQUELLOS QUE CONTINUAN METIÉNDOSE EN DONDE NO LOS HAN LLAMADO.

PLAN DE EXTERMINIO CONTRA LOS LÍDERES, PERIODISTAS, DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS, GUERRILLEROS QUE SE CUBREN EL ROSTRO CON LA FACHADA DE ONG Y ORGANIZACIONES DE DESPLAZADOS Y QUIENES LES AYUDAN BAJO EL PARADIGMA DE DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS Y QUIENES CONTINÚAN OBSTACULIZANDO Y REALIZANDO MANIFESTACIONES, MARCHAS, TALLERES Y EVENTOS... BAJO EL PARADIGMA DE VÍCTIMAS...

(...)

ESTE APENAS ES EL PRINCIPIO PARA TODOS LOS ... QUE OBSTACULIZAN Y SE METEN EN LO QUE NO LES INCUMBE COMO LE HA SUCEDIDO A VARIOS DE LOS QUE HOY YA NO PUEDEN HABLAR...

MUERTE ... MUERTE A (...) SARA VALENS DUQUE, ... MYRIAM VARGAS OROZCO ...

SABEMOS DONDE VIVEN CADA UNO DE USTEDES ... LOS RECORRIDOS QUE HACEN ... CON QUIENES ANDAN, SABEMOS TAMBIÉN QUE MUCHOS DE USTEDES ESTÁN TRAMITANDO SALIDA DEL PAÍS PERO QUEREMOS DEJARLES CLARO QUE DONDE SEA LOS ENCONTRAREMOS PARA ANIQUILARLOS A USTEDES Y SUS FAMILIAS.”⁶

A folios 133 a 139, 144 a 147, 148 a 149, 150 a 151, obran panfletos emitidos por parte del grupo Águilas Negras, en idéntico sentido al transcrito en precedencia, en los cuales constan amenazas de muerte contra las señoras Sara Ruth Valens y

⁶ Folios 130 al 132. Cuaderno núm. 1

Myriam Vargas Orozco y fueron enviadas el 12 de junio de 2010, 14 de marzo de 2011, 1º de mayo de 2010 y 14 de mayo de 2010, respectivamente.

A folio 176 obra oficio núm. 330-008 de 25 de enero de 2013, en el que el Fiscal 330 Seccional de la Unidad de Libertad Individual, requiere a la UNP para que disponga “en forma urgente la medida de protección y estudio de seguridad” para proteger la vida e integridad de la señora Luz Myriam Vargas Orozco y su grupo familiar, quienes vienen siendo objeto de amenazas dentro del proceso radicado bajo el núm. 110016102118200903666.

Por su parte, la señora Alba Marina Quiñones Lozada, ha denunciado en reiteradas oportunidades ante la Fiscalía General de la Nación, la Personería de Bogotá y la UNP, que su familia ha sido hostigada, pues a su hijo lo intentaron agredir con un arma blanca y a su esposo, el 1º de abril de 2013, le propinaron una golpiza y lo amenazaron de muerte, además, aseguró que son perseguidos y vigilados por unas personas a bordo de una camioneta negra y que la UNP no le ha brindado un buen trato.⁷

De igual forma, la precitada ciudadana aportó a folios 24 a 26 denuncia presentada ante la Fiscalía General de la Nación y a la UNP, en la que da cuenta que el 24 de febrero de 2013, unos hombres intentaron entrar a su residencia y que ha recibido varias llamadas intimidantes.

El señor Gamalier Fuerte Santos a folios 410 a 423 aportó denuncias ante la Personería de Bogotá y la Fiscalía General de la Nación, presentadas en los años

⁷ Folio 239. Cuaderno núm. 1-

2000 a 2006, en las que pone de presente hostigamientos en su contra y la de su familia.

Del material probatorio analizado se advierte que, en efecto, los actores se enfrentan a un riesgo extraordinario, toda vez que las amenazas van dirigidas específicamente contra sus vidas e integridad física, con plena potencialidad de causar daño, pues no es un hecho desconocido que los defensores de derechos humanos y las víctimas del conflicto armado, son hostigadas en su mayoría, debido a la naturaleza del trabajo que desarrollan. Así lo precisó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos en las Américas de 31 de diciembre de 2011, en el que se advirtió lo siguiente:

A.- Asesinatos, ejecuciones y desapariciones forzadas

22. Los asesinatos, las ejecuciones extrajudiciales y las desapariciones forzadas, constituyen uno de los más graves obstáculos para el ejercicio de la labor de promoción y protección de los derechos humanos⁸. En su informe de 2006, la CIDH observó que las y los defensores eran “víctimas frecuentes de violaciones al derecho a la vida”⁹ y recomendó a los Estados “[a]doptar de manera urgente medidas para proteger la vida e integridad física de las defensoras y defensores de derechos humanos”¹⁰(...)

23. El derecho a la vida se encuentra protegido por los artículos I de la Declaración¹¹ y 4 de la Convención Americana¹². Este derecho es “fundamental y básico para el ejercicio de cualquier otro derecho, incluyendo el derecho a defender los derechos humanos”¹³. Tanto el derecho a la vida como el derecho a la integridad personal, constituyen

⁸ *Ibidem*, párr. 148.

⁹ *Idem*.

¹⁰ *Ibidem*, recomendación 6.

¹¹ El artículo I de la Declaración Americana establece que “[t]odo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona”.

¹² El artículo 4º de la Convención establece: “Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente [...]”.

¹³ CIDH, Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, párr. 42.

los mínimos indispensables para el ejercicio de cualquier actividad¹⁴, y, entre ellas, la defensa de los derechos humanos.

24. La protección al derecho a la vida de las defensoras y los defensores, de conformidad con la obligación del Estado de garantizar los derechos humanos, implica no sólo obligaciones de carácter negativo sino también positivo. En este sentido, además de existir una prohibición absoluta de ejecuciones arbitrarias y desapariciones forzadas, los Estados se encuentran obligados a desarrollar acciones positivas que se traduzcan en la erradicación de ambientes incompatibles o peligrosos para la protección de los derechos humanos¹⁵ y en el deber de generar las condiciones para eliminar las violaciones al derecho a la vida y la integridad personal por parte de agentes estatales o de particulares¹⁶, de tal manera que las defensoras y los defensores puedan ejercer libremente sus actividades.

25. Los órganos del sistema interamericano han indicado que los ataques a la vida de las defensoras y los defensores de derechos humanos tienen un efecto multiplicador que va más allá de la afectación a la persona del defensor o defensora pues, cuando la agresión es cometida en represalia a su actividad, produce un efecto amedrentador que se extiende a quienes defienden causas similares¹⁷. La Corte Interamericana ha indicado que el temor causado en virtud de los actos en contra de la vida, puede disminuir directamente las posibilidades de que defensoras y defensores “ejercen su derecho a defender los derechos humanos [...]”¹⁸.

(...)

28. Para proteger la actividad de defensa de los derechos humanos, la Corte ha indicado una serie de obligaciones específicas que tienen íntima relación con el goce de varios derechos de defensores y defensoras y, particularmente, del derecho a la vida. Al respecto, la Corte ha establecido que **“los Estados tienen el deber de facilitar los medios necesarios para que los defensores de derechos humanos**

¹⁴ Ibidem, párr. 42. Ver también, Corte I.D.H., Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C No. 101, párr. 152.

¹⁵ Ibidem, párr. 45. En sentido similar Corte I.D.H., Caso Kawas Fernández Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009. Serie C No. 196, párr. 74.

¹⁶ La Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos de la ONU, Margarete Sekaggya, ha expresado su preocupación por los ataques continuos de que son objeto los defensores de los derechos humanos por parte de agentes no estatales. Por tal motivo ha decidido centrar uno de sus informes temáticos a la Asamblea General en la cuestión de las violaciones de los derechos humanos cometidas contra los defensores por agentes no estatales y sus consecuencias para el pleno goce de los derechos de los defensores. Cfr. Asamblea General de las Naciones Unidas, A/65/223, *Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos*, 4 de agosto de 2010.

¹⁷ CIDH, Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, párr. 43; Corte I.D.H., Caso Kawas Fernández Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009. Serie C No. 196, párr. 153; Corte I.D.H., Caso Huilca Tecse Vs. Perú. Sentencia 3 de marzo de 2005. Serie C No. 121, párr. 78.

¹⁸ Corte I.D.H., *Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 192, párr. 96.

realicen libremente sus actividades; protegerlos cuando son objeto de amenazas para evitar los atentados a su vida e integridad; abstenerse de imponer obstáculos que dificulten la realización de su labor, e investigar seria y eficazmente las violaciones cometidas en su contra, combatiendo la impunidad”¹⁹.

(...)

30. La información recibida indica que en numerosos Estados de la región persisten los ataques a la vida de defensoras y defensores, sin embargo, en algunos Estados la situación es de mayor preocupación. En este sentido, la CIDH ha recibido información preocupante sobre Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Venezuela, en donde los ataques a las defensoras y los defensores afectan seriamente el respeto a los derechos humanos²⁰.

(...)

32. En Colombia, según registros de las organizaciones de la sociedad civil, entre 2006 y 2010 se habrían cometido cerca de 68 violaciones al derecho a la vida de defensores y defensoras, incluyendo al menos 5 desapariciones forzadas²¹. Según el Programa No Gubernamental de Protección a Defensores de Derechos Humanos, durante 2010 cerca del 18% de los ataques sufridos por defensoras y defensores fueron asesinatos, asimismo, en los tres primeros meses del año 2011, se habrían registrado aproximadamente 96 casos de agresión contra defensoras y defensores, de los cuales 9 habrían sido asesinatos y 4 desapariciones²². La CIDH ha tenido conocimiento de que líderes y lideresas sindicales; indígenas y afrodescendientes, así como personas desplazadas, se encuentran en particular riesgo de sufrir ataques en contra de su vida. La OACNUDH ha documentado un gran número de asesinatos de lideresas de desplazados en los departamentos de Cauca, Sucre y la región del Urabá²³. **Asimismo, esta Oficina ha determinado que la responsabilidad de gran parte de estas violaciones habría sido atribuida a agentes del Estado, miembros de grupos paramilitares post desmovilización e integrantes de las FARC-EP y del Ejército de Liberación Nacional (ELN)²⁴. La CIDH ha tenido conocimiento de asesinatos que han sido precedidos por**

¹⁹ Corte I.D.H., *Caso Kawas Fernández Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009. Serie C No. 196, párr. 145.

²⁰ CIDH, *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, párr. 20.

²¹ Comisión Colombiana de Juristas, *Violaciones en contra de defensoras y defensores de derechos humanos en Colombia*, julio de 1996 a diciembre de 2010. Disponible en: http://www.coljuristas.org/documentos/cifras/cif_2011-02-22.pdf.

²² Programa No Gubernamental de Protección a Defensores de Derechos Humanos, *Protección a defensores(as) de derechos humanos en Colombia: Saldo pendiente*, 8 de junio de 2011. Disponible en: http://www.somosdefensores.org/index.php?option=com_content&view=article&id=78:proteccion-adesensoresas-de-derechos-humanos-en-colombiasaldo-pendiente&catid=8:novedades&Itemid=3.

²³ Asamblea General de la ONU, Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, A/HRC/16/22, 3 de febrero de 2011, párr. 11.

²⁴ Idem.

notas de amenazas e intimidación que declaran a defensoras y defensores de derechos humanos o a sus organizaciones, como objetivos de grupos paramilitares, tales como los autodenominados “águilas negras”²⁵ o “rastros”²⁶.”²⁷

De lo transcrito, es fácil colegir que en Colombia se han presentado diversos casos en los cuales, el asesinato o la desaparición forzada de defensores de derechos humanos está precedida de amenazas de muerte, por parte del grupo “águilas negras”, entre otros. Es por esta razón, que la Sala no puede ignorar la delicada situación a la que se enfrentan los actores, pues han sido amedrentados en reiteradas oportunidades por el citado grupo y por las FARC, por lo que el riesgo asumido no puede ser calificado como ordinario, toda vez que cumple con las características establecidas por la Corte Constitucional para que sea extraordinario y, en consecuencia, requiere que la UNP implemente las medidas necesarias que impidan la violación de sus derechos fundamentales.

Sin embargo, la Sala aclara que pese a que los casos expuestos en la presente solicitud de amparo, están ante un riesgo extraordinario, no todos revisten la misma gravedad, dado que las señoras Sara Ruth Valens Duque y Luz Myriam Vargas Orozco, además de ser amenazadas por las FARC, también fueron intimidadas por el grupo “águilas negras”, a través de distintos panfletos de diferentes fechas, por tanto es necesario que se adopten las medidas de emergencia asignadas en un principio por la UNP, como permanentes y, además, se fortalezca su esquema de seguridad, como lo dispuso el a quo.

²⁵ CIDH, Informe Anual 2010, Capítulo IV - Colombia en el párr. 199. CIDH, Audiencia sobre la situación de defensores y defensoras de derechos humanos en Colombia e implementación de medidas cautelares, 140º período ordinario de sesiones, 28 de octubre de 2010.

²⁶ CIDH, Comunicado de Prensa 59/11. CIDH condena asesinato de defensora y expresa preocupación por nuevas amenazas a defensoras y defensores de derechos humanos en Colombia, Washington, D.C., 20 de junio de 2011.

²⁷ <http://www.oas.org/es/cidh/defensores/default.asp>

Los señores Gamalier Fuerte Santos y Bolívar Proaños Tovar, solamente fueron intimidados por las FARC, a través del panfleto de 28 de noviembre de 2012 y, además de éste, no han registrado ningún otro evento amenazante a sus derechos fundamentales, por lo que lo procedente es que las medidas de emergencia adoptadas, sean permanentes.

Respecto de las denuncias presentadas por el señor Gamalier Fuerte, ante la Personería de Bogotá y la Fiscalía General de la Nación, las mismas no serán tenidas en cuenta, dado que se instauraron en los años 2000 a 2006, de suerte que, considera la Sala que por su antigüedad, no revisten la misma gravedad e inminencia que el panfleto de las FARC, a que se aludió precedentemente.

Ahora bien, en cuanto a la situación de la señora Alba Marina Quiñones Lozada, se observa que además de la mencionada amenaza de las FARC, ha denunciado ante diferentes entidades gubernamentales, agresiones físicas contra su esposo, quien también se desempeña como defensor de derechos humanos, y ataques a la vida de su hijo. No obstante, no se demostró una relación directa entre el panfleto de las FARC con los ataques a su familia, en consecuencia, se adicionará la sentencia apelada en el sentido de ordenar a la UNP que investigue si los ataques sufridos por el esposo y el hijo de la accionante, se deben a su labor como defensora de derechos humanos, caso en el cual se deberán extender las medidas de protección a su núcleo familiar.

Advierte la Sala que las medidas de protección, en todos los casos deben estar sujetas a lo establecido en los parágrafos segundo y tercero del artículo 40 del Decreto 4912 de 2011.

Ahora, en relación con la manifestación de los actores en cuanto al incumplimiento de la UNP en los pagos de los apoyos de transporte y del servicio de celular, la Sala conminará a dicha entidad a que la protección prestada, se realice de manera completa eficiente y oportuna, esto es que se garantice que ninguna de las medidas implementadas sean suspendidas por causas que le son atribuibles, toda vez que están en riesgo los derechos a la seguridad, a la vida y a la integridad personal.

En cuanto a la solicitud de extender la seguridad a los núcleos familiares de los actores, será despachada desfavorablemente, pues en el expediente no se demostró un riesgo extraordinario directo respecto de los mismos.

En relación con la solicitud de reubicación, aclara la Sala que el Juez Constitucional no está en la capacidad de determinar cuáles son las medidas de protección más convenientes para evitar la materialización de las amenazas, pues ello es de competencia de los expertos en el tema, en consecuencia, su procedencia está a cargo de la entidad accionada, a quién se le ordenará que estudie esta posibilidad.

De la prórroga de la ayuda humanitaria y la prelación de turnos.

Sobre la prórroga de la ayuda humanitaria, esta Sección ya tuvo la oportunidad de pronunciarse en sentencia de 12 de abril de 2012 (Expediente núm. 2012-00029-

01. Magistrada ponente, doctora María Elizabeth García González), en la que se precisó que aquella debe ser prestada hasta tanto no cese el estado de vulnerabilidad, a través de la estabilización económica y social, es decir, que exista un restablecimiento de los derechos de las víctimas en situación de desplazamiento, no obstante, su entrega está sujeta a un proceso de caracterización, en el cual se estudiarán las condiciones actuales de la víctima, previa solicitud. La mencionada sentencia prevé lo siguiente:

“Una vez prestada la atención humanitaria, cualquiera que sea su clase, la población en situación de desplazamiento tiene derecho a que esta sea prorrogada, siempre y cuando su situación de vulnerabilidad no haya cesado.

La Ley 387 de 1997 en su artículo 15, dispuso que la ayuda humanitaria debía prorrogarse por 3 meses, no obstante, dicho término fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en sentencia C-278 de 2007, con ponencia del Magistrado doctor Nilson Pinilla Pinilla, pues consideró que aquella debe seguir siendo prestada hasta tanto la víctima salga del estado de vulnerabilidad en que se encuentra, ello implica una estabilización económica y social, es decir, que se tenga certeza que el desplazado tiene satisfecho su derecho a la subsistencia mínima. Así lo precisó la Corte en los siguientes términos:

“Con el mismo fundamento, ya bajo la actual perspectiva del control abstracto de constitucionalidad, la Corte estima que la ayuda humanitaria no puede estar sujeta a un plazo fijo inexorable. **Si bien es conveniente que la referencia temporal exista, debe ser flexible, sometida a que la reparación sea real** y los medios eficaces y continuos, de acuerdo a las particularidades del caso, **hasta salir de la vulnerabilidad que atosiga a la población afectada**, particularmente en esa primera etapa de atención, en la cual se les debe garantizar condiciones de vida digna que hagan viable parar el agravio, en tránsito hacia una solución definitiva mediante la ejecución de programas serios y continuados de estabilización económica y social.

Teniendo en cuenta, entonces, que el estatus de desplazado no depende del paso del tiempo sino de una condición material, dichos programas sólo pueden iniciarse cuando exista plena certeza de que el desplazado tiene satisfecho su derecho a la subsistencia mínima, al haber podido suplir sus necesidades más urgentes de alimentación, aseo personal, abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas, aspectos a los que apunta este componente de atención de

acuerdo con lo estipulado en el artículo 15 de la Ley 387 de 1997.

En lo que respecta a que el término de la ayuda humanitaria de emergencia sea de tres meses, la Corte lo encuentra corto mas no necesariamente contrario a la Constitución Política, en la medida de su acople y flexibilidad frente a las características propias del hecho concreto, además ante la posibilidad de adicional ayuda solidaria, por ejemplo proveniente del sector privado o del exterior, o si las correspondientes instituciones oficiales cumplen con su deber en forma integrada, pronta y acuciosa.

Lo definitivamente inconstitucional, y así lo declarará la Corte, son las expresiones “*máximo*” y “*excepcionalmente por otros tres (3) más*”, del párrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997, pues le imprimen rigidez al plazo para la provisión de la ayuda humanitaria de emergencia a los desplazados, impidiendo que estas personas puedan seguir recibiendo atención del Estado por un tiempo mayor, mientras logran superar definitivamente su situación de vulnerabilidad.

El segmento restante del citado párrafo se declarará exequible, en el entendido que la atención humanitaria de emergencia será prorrogable hasta que el afectado esté en condiciones de asumir su autosostenimiento. “(Negrillas fuera del texto)

El Decreto 4800 de 2011 en los artículos 79 y siguientes, explicó cuándo se entiende que la víctima del desplazamiento forzado superó su estado de debilidad manifiesta, con el fin de determinar la viabilidad o no de la asistencia por parte del Estado.

A voces del artículo 79 del Decreto *ibídem*, la mentada cesación se entiende en los eventos en los cuales hay un proceso de retorno o reubicación, en el que se pueda afirmar que hubo un restablecimiento de los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado gracias a las políticas públicas de prevención, protección, atención y reparación integral, las cuales permitieron que los afectados gozaran de sus derechos fundamentales.²⁸

La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y el Departamento Nacional de Planeación son los encargados de establecer los criterios técnicos para valorar la condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta de la víctima, teniendo en cuenta lo anteriormente mencionado.²⁹

²⁸ Decreto 4800 de 2011. Artículo 79: De la cesación: “La cesación de la condición de vulnerabilidad manifiesta se declara en el marco de un proceso de retorno o reubicación, frente al restablecimiento de derechos de las víctimas de desplazamiento forzado en virtud de la política pública de prevención, protección, atención y reparación integral, mediante la cual se establece que se ha garantizado el goce efectivo de los derechos de las víctimas.”

²⁹ Artículo 80, *ibídem*.

Los artículos 81 y 82 del mencionado Decreto describen la valoración que las entidades deben realizar para evaluar la condición en la que se encuentra la persona en situación de desplazamiento:

“Artículo 81. De la valoración. Para la valoración de la cesación, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas tendrá en cuenta la información de la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas, y la verificación de la situación de vulnerabilidad, en el marco del Comité Territorial de Justicia Transicional del lugar en donde reside la persona.

Del análisis de la valoración, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas emitirá un concepto de la condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta de los hogares. El concepto debe contener como mínimo, la información general del hogar, la situación en la cual se encontraba el hogar al momento de la ocurrencia del desplazamiento forzado, la situación actual del hogar frente al goce efectivo de sus derechos y los criterios sobre los cuales se basó la decisión de cesar o no la condición de vulnerabilidad. Esta información se reflejará en un índice global de restablecimiento social y económico y el resultado de una fórmula de cesación.

Este índice global de restablecimiento social y económico podrá ser utilizado por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas para realizar un seguimiento permanente a los hogares víctima y, en general, a la implementación de la Ley 1448 de 2011 en los niveles departamentales y municipales o distritales.

(...)”

“Artículo 82. De la evaluación de la condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas debe realizar la valoración de vulnerabilidad y debilidad manifiesta, por lo menos una vez cada dos (2) años para cada hogar. Si el hogar cumple con los criterios de cesación se emitirá el acto administrativo, en caso contrario deberá realizarse una nueva valoración.

Parágrafo 1°. Los resultados de la evaluación de la condición de vulnerabilidad se darán conocer a las entidades territoriales, a fin de que se identifique conjuntamente con el nivel nacional la flexibilización de la oferta institucional disponible y la forma como esta puede contribuir a la atención de la población víctima del desplazamiento forzado.

Parágrafo 2°. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas suministrará información del proceso de evaluación de la condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta de la población víctima del

desplazamiento forzado, al Comité Ejecutivo, a fin de que se adopten las medidas pertinentes en el marco del Sistema Nacional de Atención Integral y Reparación Integral a las Víctimas.”

En el presente caso se advierte en el escrito de contestación de la demanda, según lo informado por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que al actor se le han entregado diversas ayudas humanitarias por el término de 3 meses de mercado y otro tiempo igual de alojamiento y; en el proceso de caracterización arriba descrito, se determinó que su grado de vulnerabilidad es bajo, dado que él ni su familia son sujetos de especial protección, en los términos establecidos por la Sentencia T-025 de 2004, proferida por la Corte Constitucional, los cuales son: (i) las madres cabeza de familia que deban dedicar su tiempo y esfuerzos a cuidar niños menores, discapacitados o adultos mayores, (ii) las personas discapacitadas y adultos mayores, quienes por su avanzada edad o sus condiciones de salud, no se encuentran en capacidad de generar ingresos, (iii) los menores y, (iv) los pertenecientes a grupos étnicos, razón por la que la entidad accionada consideró que es diligente.

Al respecto, y contrario a lo argumentado por el Tribunal en la sentencia de primer grado, advierte la Sala que el hecho de que una persona en condiciones de desplazamiento y su núcleo familiar no se encuentren en las situaciones mencionadas anteriormente, ello no quiere decir que no merezcan protección alguna por parte del Estado o solo sean acreedores de las ayudas humanitarias iniciales, pues, se precisa, que tanto la atención humanitaria como sus respectivas prórrogas, deben seguir siendo prestadas a la población en situación de desplazamiento, hasta tanto su condición de debilidad manifiesta cese; diferente es que las personas que se encuentren en las condiciones descritas por la Corte Constitucional, merezcan especial protección, esto es, que sean atendidos de manera prioritaria, debido a que se encuentran en circunstancias menos favorables que el resto de la población, sin que con ello se quiera decir, que a las demás víctimas se les reste la importancia que merecen.

Así pues, no se advierte que el actor, antes de acudir a la presente acción, hubiese solicitado a la entidad accionada la prórroga aquí requerida, lo que hace que el amparo promovido no tenga vocación de prosperar, máxime si se tiene en cuenta que en caso de acceder a lo solicitado, se afectarían notablemente los derechos de las personas que se encuentren en las mismas circunstancias y que no promovieron la acción de tutela, pero que sí realizaron la correspondiente solicitud ante la entidad demandada, los cuales están esperando que su petición sea atendida, pasando por alto, incluso, de los sujetos de especial protección.”

Visto lo anterior, la Sala considera que la solicitud de los actores de que les sea suministrada la ayuda humanitaria de manera automática a título de salario por sus trabajos de defensores de derechos humanos, no está llamada a prosperar,

toda vez que para su prórroga es necesario el proceso de caracterización, previa solicitud de la víctima y, además, aquella se creó con el fin de socorrer, asistir, proteger y atender las necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimiento, utensilios de cocina, atención médica, alojamiento, entre otros, de las personas de que trata el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011³⁰ y no como salario

³⁰ Ley 1448 de 2011. ARTÍCULO 3o. VÍCTIMAS. Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1o de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.

También son víctimas el cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida. A falta de estas, lo serán los que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente.

De la misma forma, se consideran víctimas las personas que hayan sufrido un daño al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización.

La condición de víctima se adquiere con independencia de que se individualice, aprehenda, procese o condene al autor de la conducta punible y de la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima.

PARÁGRAFO 1o. Cuando los miembros de la Fuerza Pública sean víctimas en los términos del presente artículo, su reparación económica corresponderá por todo concepto a la que tengan derecho de acuerdo al régimen especial que les sea aplicable. De la misma forma, tendrán derecho a las medidas de satisfacción y garantías de no repetición señaladas en la presente ley.

PARÁGRAFO 2o. Los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley no serán considerados víctimas, salvo en los casos en los que los niños, niñas o adolescentes hubieren sido desvinculados del grupo armado organizado al margen de la ley siendo menores de edad.

Para los efectos de la presente ley, el o la cónyuge, compañero o compañera permanente, o los parientes de los miembros de grupos armados organizados al margen de la ley serán considerados como víctimas directas por el daño sufrido en sus derechos en los términos del presente artículo, pero no como víctimas indirectas por el daño sufrido por los miembros de dichos grupos.

PARÁGRAFO 3o. Para los efectos de la definición contenida en el presente artículo, no serán considerados como víctimas quienes hayan sufrido un daño en sus derechos como consecuencia de actos de delincuencia común.

PARÁGRAFO 4o. Las personas que hayan sido víctimas por hechos ocurridos antes del 1o de enero de 1985 tienen derecho a la verdad, medidas de reparación simbólica y a las garantías de no repetición previstas en la presente ley, como parte del conglomerado social y sin necesidad de que sean individualizadas.

PARÁGRAFO 5o. La definición de víctima contemplada en el presente artículo, en ningún caso podrá interpretarse o presumir reconocimiento alguno de carácter político sobre los grupos terroristas y/o armados ilegales, que hayan ocasionado el daño al que se refiere como hecho victimizante la presente ley, en el marco del Derecho Internacional Humanitario y de los Derechos Humanos, de manera particular de lo establecido por el artículo tercero (3o)

de los defensores de derechos humanos, quienes para acceder a la ayuda humanitaria deben acreditar ser víctimas del conflicto armado, pues el solo hecho de su ocupación, no los hace acreedores del beneficio estatal, ni mucho menos pretender que su asignación sea a título de contraprestación o remuneración, pues ello contradice ampliamente los objetivos para los cuales fue creada.³¹

En relación con la prelación de la solicitud de ayuda humanitaria de la señora Sara Ruth Valens Duque, advierte la Sala que esta Sección ha sido enfática en señalar que las víctimas que soliciten asistencia y entrega de la ayuda humanitaria, deben someterse al turno asignado por la UARIV, pues de lo contrario se afectaría el derecho a la igualdad de los demás solicitantes, salvo que se trate de sujetos de especial protección, como lo son los niños, personas de la tercera edad, personas en situación de discapacidad y las madres cabeza de familia, eventos en los cuales, se les debe dar especial atención y prelación en sus peticiones. Así se precisó en sentencia de 10 de mayo de 2012 (Expediente núm. 2012-00020. Magistrada ponente, doctora María Elizabeth García González):

“Así pues, las personas en situación de desplazamiento que acudan ante la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas para solicitar asistencia y entrega de la ayuda humanitaria, deben someterse al turno que les fue asignado, de suerte que, no le está

común a los Convenios de Ginebra de 1949. El ejercicio de las competencias y funciones que le corresponden en virtud de la Constitución, la ley y los reglamentos a las Fuerzas Armadas de combatir otros actores criminales, no se afectará en absoluto por las disposiciones contenidas en la presente ley.

³¹ *Ibidem*. Artículo 47. Ayuda Humanitaria. Las víctimas de que trata el artículo 3o de la presente ley, recibirán ayuda humanitaria de acuerdo a las necesidades inmediatas que guarden relación directa con el hecho victimizante, con el objetivo de socorrer, asistir, proteger y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas, y con enfoque diferencial, en el momento de la violación de los derechos o en el momento en el que las autoridades tengan conocimiento de la misma. Las víctimas de los delitos contra la libertad, integridad y formación sexual, recibirán asistencia médica y psicológica especializada de emergencia. (...)”

permitido al Juez por vía de una acción de tutela alterar el orden de las solicitudes, pues se afectaría notablemente el derecho a la igualdad de las personas que se encuentran en las mismas circunstancias y que no promovieron el amparo constitucional, pero que sí realizaron la correspondiente petición ante la entidad demandada, los cuales están esperando que la ayuda sea entregada.

Sin embargo, lo precedente no es absoluto, por lo que pasa a exponerse a continuación:

En general, el desplazamiento forzado implica una vulneración a distintos derechos fundamentales que ponen a la víctima en una condición de debilidad manifiesta, no obstante, dentro de este grupo existen personas que se encuentran en un grado de indefensión más alto debido a su condición, las cuales merecen protección especial por expreso mandato constitucional, como son: (i) los niños (artículo 44), (ii) las personas de la tercera edad (artículo 46), (iii) los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos (artículo 47) y (iv) las madres cabeza de familia (artículo 43).

De suerte que, en caso de que se presenten solicitudes por parte de los sujetos de especial protección, la ayuda humanitaria debe ser prestada de manera prioritaria, pues se encuentran en condiciones mucho menos favorables que las demás personas en situación de desplazamiento, quienes, pese a estar en una debilidad manifiesta, se encuentran en una situación de superioridad, lo que hace más visible la desigualdad entre éstos y aquéllos.”

Siendo ello así, es claro para la Sala que la señora Sara Ruth Valens debe probar que ella o su núcleo familiar acredita tales calidades, con el fin de que su petición sea atendida de manera prioritaria.

En el presente caso se advierte que a folio 19 del cuaderno núm. 1 se aportó una certificación de la Defensoría del Pueblo en la que se señala que el núcleo familiar de la señora Valens está compuesto por su esposo y su señora madre, de tal manera que, a juicio de la Sala, su caso no se enmarca en las excepciones aludidas para la procedencia de la prelación en la entrega de la ayuda humanitaria, por tanto dicha pretensión tampoco tiene vocación de prosperidad.

Por lo anteriormente expuesto, la Sala confirmará la sentencia impugnada y la adicionará en el sentido de ordenar a la UNP que investigue si los ataques sufridos

por el esposo y el hijo de la señora Alba Marina Quiñones Lozada, se deben a su labor como defensora de derechos humanos, caso en el cual se deberán extender las medidas de protección a su núcleo familiar y, se conminará a la UNP para que la protección prestada a los actores, se realice de manera completa eficiente y oportuna, esto es que se garantice que ninguna de las medidas implementadas sean suspendidas por causas que le son atribuibles.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

F A L L A:

PRIMERO: CONFÍRMASE el fallo de 25 de abril de 2013, proferido por la Sección Segunda –Subsección “D”- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

SEGUNDO: ADICIÓNASE el fallo impugnado en lo siguiente:

ORDÉNASE a la **UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN** que investigue si los ataques sufridos por el esposo y el hijo de la señora Alba Marina Quiñones Lozada, se deben a su labor como defensora de derechos humanos, caso en el cual se deberán extender las medidas de protección a su núcleo familiar.

CONMÍNASE a la **UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN** para que la protección prestada a los actores, se realice de manera completa eficiente y oportuna, esto es que se garantice que ninguna de las medidas implementadas sean suspendidas por causas que le son atribuibles.

TERCERO: NOTIFÍQUESE a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

CUARTO: REMÍTASE el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del 20 de junio de 2013.

MARCO ANTONIO VELLILLA MORENO
Presidente

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

GUILLERMO VARGAS AYALA

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO