

Bogotá, D.C. agosto de 2010.

Señores,
MAGISTRADOS CORTE CONSTITUCIONAL
E. S. D.

Atención.
Magistrado,
GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
E. S. D.

Ref. Intervención Ciudadana en el proceso *Nº T2678546* que se adelanta como parte de la acción de tutela presentada por la señora Hedilia del Socorro Ciro Espinosa contra la Fiscalía General de la Nación y otro.

Respetados Magistrados,

Nosotros, Rodrigo Uprimny Yepes y Diana Esther Guzmán, en nuestra calidad de ciudadanos colombianos, identificados como aparece al pie de nuestras firmas, Director e Investigadora del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad –DeJuSticia-, respectivamente, intervenimos en el proceso de la referencia con el fin de apoyar las pretensiones de la tutelante; solicitar a la Honorable Corte Constitucional que tome las medidas necesarias para que cese la vulneración a sus derechos fundamentales; y que al momento de emitir las órdenes tome en consideración que este caso es uno de los muchos que existen en la actualidad en el país, en donde las víctimas y testigos del conflicto no reciben una protección efectiva y adecuada, y en consecuencia declare que existe un Estado de Cosas Inconstitucional y emita las órdenes que sean necesarias para que las diferentes instituciones que tienen a su cargo los programas de protección, los adecúen a los elementos mínimos de racionalidad establecidos por la Corte y se adapten a las condiciones del contexto colombiano.

Para lo anterior, nuestra intervención desarrollará los siguientes elementos: que en este caso se presenta una vulneración a los derechos fundamentales de la señora Ciro, y en particular de su derecho a la seguridad personal, en la medida en que no se le brindó protección a pesar de encontrarse en una situación de riesgo extraordinario (1); que su caso no es aislado y, por el contrario, hace parte de un contexto en el que víctimas y testigos de violaciones graves a los derechos humanos – así como líderes sociales, periodistas y miembros de organizaciones de derechos humanos, entre otros- enfrentan riesgos extraordinarios y extremos de seguridad que no deberían afrontar, sin que encuentren una respuesta institucional clara y adecuada que garantice su protección (2); por lo cual, la Corte se encuentra en presencia de una situación que cumple todas las condiciones para que proceda

la declaratoria de un Estado de Cosas Inconstitucional (3); y en esa medida, se emitan las órdenes complejas necesarias para superar dicho estado (4).

1. El caso de la señora Ciro. Violación de su derecho fundamental a la seguridad personal.

En el caso sometido a revisión se presenta una clara vulneración del derecho a la seguridad personal de la señora Ciro, en la medida en que a pesar de presentar un riesgo que puede ser considerado como extremo, no recibió una protección oportuna y adecuada de parte del Estado. Para desarrollar este argumento, primero, nos referiremos al contenido y alcance del derecho a la seguridad, y, segundo, haremos anotaciones puntuales sobre el caso concreto.

1.1. El derecho a la seguridad personal

Como lo ha sostenido la Corte Constitucional Colombiana, la seguridad personal es un valor y un derecho. En palabras de la Corte, la seguridad tiene tres dimensiones constitucionales: “(a) como un valor y una finalidad del Estado que permean la totalidad del texto constitucional, (b) como un derecho colectivo, y (c) como un derecho individual, derivado –entre otras- de las múltiples garantías previstas en la Carta contra los riesgos extraordinarios a los que se pueden ver sujetas las personas”.¹ En tanto valor, subyace a múltiples instituciones y brinda la garantía para el ejercicio de los otros derechos fundamentales, como los derechos a la vida, a la dignidad y a la integridad personal.

Como derecho constitucional, tiene garantías reforzadas y por tanto es un derecho fundamental.² Aunque es innominado, resulta de obligatorio cumplimiento, en virtud de las obligaciones internacionales adquiridas por el Estado y de los mandatos constitucionales.³ En su dimensión individual, se concreta en la posibilidad que tienen todas las personas para recibir una protección adecuada de parte del Estado cuando “estén expuestas a riesgos excepcionales que no tienen el deber jurídico de tolerar, por rebasar éstos los niveles soportables de peligro implícitos en la vida en sociedad”.⁴ En esa medida, constituye una manifestación del principio de igualdad ante las cargas públicas y de la primacía del principio de equidad. Como correlato del derecho, surgen varias obligaciones en cabeza del Estado, tanto de carácter negativo, relativas a la prohibición de atentar en su contra, por ejemplo, mediante una detención arbitraria, como de carácter positivo, por lo cual las autoridades deben actuar de manera proactiva para proteger el derecho y los bienes jurídicos en juego, “sin incurrir en omisiones lesivas de los mismos”.⁵

La jurisprudencia constitucional ha precisado cuáles son los niveles de riesgo que toda persona debe soportar en sociedad, así como cuáles son aquellos frente a los cuales el

¹ Corte Constitucional Colombiana, Sentencia T-719 de 2003

² Corte Constitucional Colombiana, Sentencias T-496 de 2008 y T-719 de 2003, entre otras.

³ artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, el artículo 7 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-719 de 2003.

⁵ Corte Constitucional, *ibíd.*

Estado está llamado a brindar una protección adecuada con el fin de garantizar el derecho a la seguridad. En este sentido, la Corte ha establecido una escala con cinco niveles de riesgo así: 1) riesgo mínimo, que es de índole individual y biológica; 2) riesgo ordinario, que es aquel que está implícito en la vida cotidiana de la sociedad y debe entonces ser soportado por las personas, sin que surja la obligación en cabeza del Estado de brindar protección; 3) extraordinario, que es un riesgo que el individuo no tiene el deber jurídico de soportar, por lo cual el Estado está llamado a brindar protección;⁶ 4) extremo, que se presenta cuando se reúnen todas las características de un riesgo extraordinario, y además, (i) *que el riesgo sea grave e inminente*, y (ii) *que esté dirigido contra la vida o la integridad de la persona, con el propósito evidente de violentar tales derechos*. Frente a este tipo de riesgos el Estado debe tomar medidas para evitar su consumación, dando aplicación directa al derecho amenazado; y 5) consumado, que es cuando se ha concretado la violación a los derechos, y por tanto no se espera del Estado protección, sino medidas sancionatorias y reparatorias.⁷ Además de la escala de riesgos descrita, que permite establecer en el caso concreto si una persona tiene derecho a recibir medidas específicas de protección de parte del Estado, existen algunos riesgos que el ordenamiento constitucional considera como inadmisibles: “el riesgo de ser sometidas a tortura, desaparición forzada, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (art. 12, C.P.), el riesgo de ser sometidas a esclavitud, servidumbre o trata (art. 17, C.P.), el riesgo de ser molestadas por sus convicciones o creencias (art. 18, C.P.), el riesgo de ser molestadas directamente en su persona o en su familia (art. 28, C.P.), el riesgo de ser objeto de persecución en forma tal que deban buscar asilo (art. 34, C.P.), los múltiples riesgos a los que están expuestos los niños, entre ellos los peligros patentes de “*toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos*” (art. 44, C.P.), los múltiples riesgos a los que se enfrentan las personas de la tercera edad, especialmente en casos de mala alimentación (art. 46), o los innegables peligros a los que están sometidos quienes desarrollan actividades periodísticas en nuestro país (art. 73)”⁸.

De acuerdo con lo anterior, el Estado debe brindar protección cuando la persona se encuentra en una situación que supera el nivel de riesgo ordinario –esto es, riesgo extraordinario o extremo-, con el fin de evitar su consumación, y por tanto, evitar la violación de sus derechos fundamentales. Para esto, tiene la obligación de tomar, de manera oportuna y ajustada a las circunstancias de cada caso, todas las medidas que sean necesarias

⁶ Para valorar si en una situación específica se está en presencia de un riesgo extraordinario, el funcionario debe determinar si cumple con alguna de las siguientes características: “(i) *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*.” Corte Constitucional Colombiana, Sentencia T-719 de 2003.

⁷ Corte Constitucional, *Ibid.*

⁸ Corte Constitucional Colombiana, Sentencia T- 496 de 2008, considerando 4.1.

para asegurar que la protección sea eficaz, para lo cual, las medidas mismas deben ser específicas, adecuadas y suficientes.⁹

La protección no tiene límites temporales preestablecidos, pues se entiende que la obligación del Estado de brindarla persiste mientras exista el riesgo extraordinario. De hecho, la jurisprudencia constitucional ha establecido que una de las obligaciones constitucionales que se generan en virtud del derecho fundamental a la seguridad personal es “evaluar periódicamente la evolución del riesgo extraordinario, y de tomar las decisiones correspondientes para responder a dicha evolución”,¹⁰ justamente porque se reconoce que el riesgo puede variar en el tiempo. Lo importante, entonces, al momento de determinar las medidas de seguridad es la intensidad del riesgo y no si se brindó protección antes o no.

Este derecho adquiere especial relevancia frente a sujetos que se encuentran en condiciones particulares de vulnerabilidad. En palabras de la Corte: *“el derecho a la seguridad personal adquiere especial importancia en el caso de ciertos sujetos que, dada su condición o su contexto, han recibido especial protección tanto por la Carta como por otras fuentes de derecho internacional vinculantes para Colombia”*.¹¹ Este es el caso de las mujeres, no solamente porque así se desprende de las obligaciones internacionales del Estado,¹² sino porque están expuestas a riesgos específicos y concretos, por su condición de género. En efecto, de acuerdo con la Corte Constitucional, en el contexto del conflicto las mujeres se encuentran expuestas, por el solo hecho de ser mujeres, a condiciones específicas de vulnerabilidad, que constituyen riesgos específicos que deben afrontar, y frente a las cuales el Estado está llamado a responder. Estos riesgos son:

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

⁹ Corte Constitucional Colombiana, Sentencia T- 496 de 2008, considerando 8.1.1.

¹⁰ Corte Constitucional Colombiana, Sentencia T-496 de 2008.

¹¹ Corte Constitucional Colombiana, Sentencia T- 719 de 2003.

¹² De acuerdo con el artículo 3 de la Convención de Belém do Pará, las mujeres tienen derecho a vivir libres de discriminación.

actores armados ilegales dada su posición histórica ante la propiedad, especialmente las propiedades inmuebles rurales; (ix) los riesgos derivados de la condición de discriminación y vulnerabilidad acentuada de las mujeres indígenas y afrodescendientes; y (x) el riesgo por la pérdida o ausencia de su compañero o proveedor económico durante el proceso de desplazamiento.”¹³

Estos riesgos diferenciados que deben afrontar las mujeres en el contexto del conflicto hacen que su derecho a la seguridad personal sea reforzado, por lo cual, la protección que se brinde debe ser específica y adecuada, de forma que se responda a las condiciones particulares de vulnerabilidad que acentúan el riesgo, y partir de una valoración exhaustiva, que tome en cuenta los factores generadores del riesgo concreto identificado.

1.2. El caso concreto

De acuerdo con los fundamentos constitucionales señalados en el acápite anterior, la señora Ciro ha visto vulnerado su derecho a la seguridad personal al no recibir una protección efectiva de parte del Estado. Dicha vulneración se concreta en que a pesar de tener un riesgo que puede ser considerado como extraordinario (i), el estudio de riesgo se llevó a cabo incurriendo en dilaciones injustificadas (ii), y finalmente no se brindó ninguna medida que permitiera evitar la consumación del riesgo (iii), por lo cual la señora vio vulnerados de nuevo sus derechos (iv).

Frente a lo primero, el riesgo de la señora Ciro, de acuerdo con los hechos que figuran en el expediente, reúne las condiciones necesarias para ser calificado como extraordinario, en la medida en que es: (a) específico e individualizable, pues se concreta en el riesgo de sufrir una nueva vulneración a su integridad física y sexual; (b) concreto, pues está basado en los seguimientos e intimidaciones de los cuales fue víctima días después de la diligencia de entrevista en la que participó en el despacho de la Fiscalía al que le fue asignado su caso; (c) importante, pues amenaza con lesionar bienes valiosos para la accionante; (d) serio, pues existe una probabilidad de volver a ser vulnerada en sus derechos, ya que cuando fue víctima de violencia sexual en el 2007, había recibido intimidaciones y amenazas similares, por lo cual, es razonable suponer que podría volver a ser victimizada para evitar que colabore con la justicia; (e) es claro y discernible, pues se trata de un peligro concreto; (f) es excepcional, pues la generalidad de los individuos no debe soportar el riesgo de ser victimizado por su colaboración con la justicia; y (g) es desproporcionado, en la medida en que el acceso a la justicia no debe tener como contraprestación asumir un riesgo extraordinario.

Frente a lo segundo, a pesar de la existencia del riesgo concreto reportado por la tutelante, los estudios de riesgo fueron realizados con dilaciones excesivas. Así, la solicitud de protección se radicó ante el Programa de la Fiscalía General de la Nación el 15 de septiembre de 2009, y el resultado del estudio de riesgo solo fue notificado hasta el 4 de diciembre del mismo año, esto es, casi tres meses después. Algo similar ocurrió con la solicitud presentada ante el programa del Ministerio del Interior, pues mientras que fue radicada en la misma fecha, la respuesta solo se tomó el 1 de marzo de 2010, esto es, seis meses después. Esto riñe con la obligación de analizar el riesgo de manera oportuna, con el

¹³ Corte Constitucional, Auto 092 de 2008.

fin de evitar su posible consumación¹⁴ y en esa medida, afecta el derecho a la seguridad personal.

Frente a lo tercero, aunque el riesgo de la señora Ciro reúne las condiciones para ser catalogado de extraordinario, ni la Fiscalía ni el Ministerio le brindaron protección. En la respuesta de la primera institución se argumenta que no procede conceder medida alguna, por cuanto no se verificaba un nexo causal directo entre la participación procesal eficaz de la víctima y los factores de riesgo derivados. En este punto es importante recordar que para que el Programa de Protección y Atención a Víctimas y Testigos de la Fiscalía General de la Nación brinde protección, se exige que la persona haga una contribución efectiva a un proceso, de la cual se derive la amenaza. En el caso, aunque la señora concurrió a la Fiscalía para conceder una entrevista judicial, y de dicha participación se derivó el riesgo, la institución consideró que la contribución de la señora no era lo suficientemente efectiva como para resolver el caso, y por tanto, decidió no brindarle protección. No obstante, el riesgo continuó siendo extraordinario y concreto. En su respuesta, el Ministerio del Interior y de Justicia, ante el que recurrió la tutelante por su condición de desplazada por la violencia, establece que el riesgo es ordinario y por tanto no procede la protección. Esto, a pesar de que durante enero y febrero de 2010 los familiares de la señora Ciro fueron víctimas de seguimientos e intimidaciones con el fin de establecer su paradero. No resultan claros entonces los criterios utilizados para calificar el riesgo como ordinario, a pesar de la evidencia y de las condiciones específicas de la víctima, que para el momento de la decisión del programa de protección del Ministerio, se había tenido que desplazar de nuevo. De esta forma, si bien la señora Ciro había recibido medidas de protección luego de los hechos de violencia ocurridos en su contra, frente al surgimiento de nuevos riesgos, la tutelante no tuvo una respuesta oportuna y adecuada de parte del Estado. De hecho, aunque el Fiscal que investigaba el caso ordenó que se le asignara vigilancia por patrulleros, esta nunca se llevó a cabo.

Como consecuencia de la falta de protección, la señora Ciro vio vulnerados sus derechos. No solamente debió desplazarse de nuevo, con las consecuencias que ello tiene en la vida de las víctimas, sino que debió volver al sitio en el que fue inicialmente victimizada, sin garantía alguna y sin poder trabajar para sobrevivir.

2. La existencia de una situación generalizada de riesgos de seguridad y de falencias estructurales en la protección.

El caso de la señora Ciro hace parte de una situación general en la que víctimas y testigos de violaciones graves a los derechos humanos enfrentan riesgos de seguridad frente a los cuales no existen garantías apropiadas, específicas y diferenciadas de protección. En situación similar se encuentran líderes sociales, defensores de derechos humanos, periodistas, sindicalistas, entre otros, quienes por su labor se ven enfrentados a riesgos de seguridad y no encuentran garantías apropiadas de protección. A continuación, mostraremos muy brevemente el contexto en el cual se enmarca el presente caso, pues estamos seguros que otras intervenciones darán cuenta de forma más profunda del mismo. Para esto, utilizaremos como referente principal las decisiones de la Corte Constitucional

¹⁴

Véase: Corte Constitucional Colombiana, Sentencia T-496 de 2008.

en las que se ha ocupado en los últimos años del tema de seguridad de víctimas y testigos, y de manera auxiliar utilizaremos reportes de prensa y documentos producidos por instituciones del Estado y organizaciones de la sociedad civil. Después de referirnos al contexto en el que se enmarca el caso, nos referiremos a las falencias estructurales de los programas de protección existentes en Colombia.

1.1. Situación generalizada de riesgos extraordinarios de seguridad.

En los últimos años la situación de seguridad para víctimas y testigos de violaciones graves a los derechos humanos se ha vuelto especialmente compleja. Si bien el conflicto armado colombiano es uno de los más largos del hemisferio occidental, y por tanto hace más de cincuenta años la población civil ha debido enfrentar ataques de diferente índole y violaciones graves a los derechos humanos, en los últimos diez años han aumentado los riesgos específicos para víctimas y testigos. Dicho aumento tiene relación con un mayor desarrollo de las investigaciones y juicios penales por delitos cometido por actores armados, y su fortalecimiento a partir de la creación de la Unidad Nacional de Derechos Humanos y del proceso de desmovilización de algunos grupos paramilitares. En este contexto los testimonios han adquirido especial relevancia, tanto en justicia y paz como en la justicia ordinaria, y con ello, los riesgos concretos para víctimas y testigos han aumentado.

El caso de la Alianza Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz (IMP), organización que acompaña la tutela bajo revisión, ejemplifica los riesgos enfrentados por víctimas y testigos, asociados a procesos de reclamación de derechos en Justicia y Paz. En el primer semestre de 2004 se presentaron los primeros asesinatos de mujeres de la organización.¹⁵ En los años siguientes las amenazas y seguimientos contra algunas de sus líderes continuaron, sin recibir medidas de protección por parte del Estado. En los primeros meses del año 2007 fueron asesinadas varias mujeres que hacían parte de IMP: Yolanda Izquierdo,¹⁶ Carmen Cecilia Santana,¹⁷ Osiris Jacqueline Amaya,¹⁸ y Judith Vergara,¹⁹ adicionalmente, otros miembros fueron amenazados y algunas sufrieron violencia en su contra, o en contra de sus familias.²⁰ Esta situación llevó a que la Alianza presentara ese año una acción de tutela para solicitar la protección de 13 mujeres de la organización que enfrentaban riesgos extraordinarios. Luego de la revisión de la Corte Constitucional, se

¹⁵ Marin Ortiz, Iris. *Legislación, doctrina y jurisprudencia nacional e internacional en materia de protección a víctimas con enfoque diferencial de género. Conceptos básicos*. Mesa de Trabajo por un Plan Integral de Protección a Víctimas y Testigos de graves violaciones a derechos humanos e infracciones a derecho internacional humanitario, con enfoque diferencial de género. Bogotá: 2008.

¹⁶ Lideresa campesina que se encontraba en un proceso de reclamación de tierras despojadas por los paramilitares. Fue asesinada sin recibir protección, aunque la había solicitado a la Fiscalía General de la Nación, en virtud de las amenazas recibidas.

¹⁷ Era dirigente del Sindicato nacional de Trabajadores del sector bananero. Fue asesinada cuando pretendía constituirse como víctima en los procesos de Justicia y Paz.

¹⁸ Perteneciente a la Comunidad Wayuu, fue violada, secuestrada y asesinada por los paramilitares, al negarse a pagar las extorsiones. Véase: Sentencia T-496 de 2008.

¹⁹ Perteneciente a Corpades, y a Redepaz.

²⁰ En la Sentencia T-496 de 2008 figuran algunos de los hechos más relevantes, como la denuncia de desaparición del esposo de María de las Mercedes Ardila Restrepo, las denuncias de hechos de violencia cometidos contra Luz Mery Rincón y su familia, la denuncia de desaparición del hijo de Daniel Oswaldo Arroyave, entre otros.

expidió la Sentencia T-496 de 2008, en la que constató los riesgos reales que enfrentan las víctimas y los testigos en los procesos de justicia y paz, derivados del mantenimiento de estructuras armadas a pesar de la desmovilización de grupos paramilitares, y de las amenazas que reciben como consecuencia de la reclamación de sus derechos. Además, la Corte constató que el programa de protección a víctimas y testigos de la Ley de Justicia y Paz no responde a cabalidad a los principios que deben guiar un programa de protección para garantizar la satisfacción de los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación de las víctimas, ni “incorpora de manera satisfactoria *los elementos mínimos de racionalidad (...)*” que debería contener, de acuerdo con los estándares constitucionales.²¹ En consecuencia, además de tutelar los derechos de las accionantes, ordenó que las autoridades competentes efectuaran una revisión integral del Programa de Protección de Víctimas y testigos de la Ley de Justicia y Paz, a fin de adecuarlo.

El seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 ha sido otro escenario en el que la Corte ha tenido que enfrentar el tema de los riesgos de seguridad para las víctimas del conflicto armado. Así, en el Auto 200 de 2007, la Corte reconoce que las amenazas, seguimientos, homicidios y otros actos delictivos en contra de líderes y población desplazada son “*un problema sistemático, reiterativo y grave, que se manifiesta en todo el 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*”.²² Y reconoce que en la práctica, el nivel de riesgo al que están expuestos se ve incrementado, entre otras razones, por “*el hecho de promover los derechos fundamentales de sus asociados, particularmente como víctimas que participan de procesos judiciales contra actores armados ilegales*”, pues esto los pone en la mira de aquellos que están siendo procesados. Además, señala que la respuesta del Estado frente a dicha situación no ha sido adecuada, pues se presentan múltiples fallas en la atención de los casos que llegan a conocimiento de las autoridades, tales como: “*desatención a sus requerimientos de protección; la demora en el procesamiento, la aprobación o la implementación de las medidas de protección exigidas por el riesgo que debían afrontar; el rechazo de sus peticiones; o la inadecuación de las medidas efectivamente implementadas frente a la magnitud del riesgo que pende sobre sus vidas*”.²³ En consecuencia, la Corte ordenó activar la presunción de riesgo constitucional, y brindar medidas adecuadas de protección.

Luego, en el Auto 092 de 2008, la Corte vuelve sobre el tema de los riesgos de seguridad enfrentados por las mujeres víctimas de desplazamiento forzado. En esa oportunidad, además de reconocer que por el hecho mismo de ser mujeres están expuestas a riesgos específicos que en su conjunto explican el impacto diferencial y desproporcionado del conflicto armado en sus vidas, señala que las mujeres “*desplazadas que lideran procesos de reivindicación de los derechos de la población en situación de desplazamiento sufren una agudización significativa de su nivel de riesgo de ser víctimas de violencia política o social*”²⁴ y adopta órdenes de protección concreta para 600 mujeres. En lo que respecta a la judicialización de la violencia sexual ocurrida en el contexto del conflicto, la Corte

²¹ Corte Constitucional Colombiana, Sentencia T-496 de 2008, considerando 10.6.

²² Corte Constitucional, Auto 200 de 2007, considerando II. 1.

²³ Corte Constitucional, ibíd., considerando II.3.

²⁴ Corte Constitucional, Auto 092 de 2008, Considerando IV.B.1.10.

constató que uno de los obstáculos más importantes para acceder a la justicia son los riesgos de seguridad.

En el año 2009, la Corte Constitucional debió volver sobre el tema de la protección a las víctimas del conflicto, frente al asesinato de un familiar de una lideresa de la Liga de Mujeres Desplazadas, que era una de las organizaciones amparadas por las órdenes emitidas en el Auto 200. En el Auto 009 de 2009, la Corte señala que “*es posible que el incumplimiento de lo ordenado en el Auto 200 de 2007, así como también la ausencia de reacción adecuada a las repetidas alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo, hayan resultado en la falta de protección del señor Fernando Acuña Ruiz*”²⁵, y en consecuencia, ordena adoptar medidas de protección, tendientes a evitar la consumación del riesgo existente.

Las anteriores decisiones muestran que la Corte ha debido actuar frente a una situación generalizada de inseguridad para víctimas de violaciones de los derechos humanos, que afecta a pluralidad de personas y que tiene efectos e implicaciones diferenciadas. A pesar de las órdenes emitidas por la Corte con el fin de garantizar la protección de las víctimas, la situación generalizada de riesgo persiste. En efecto, en noviembre de 2008, luego de la expedición del Auto 200 de 2007 y 092 de 2008, así como de la Sentencia T-496 2008, la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación –CNRR- en su boletín No. 8 reconoció el aumento de amenazas en contra de las víctimas de Justicia y Paz.²⁶

Los riesgos también persisten en contra de las víctimas y testigos que participan en procesos penales por la vía ordinaria. Así, por ejemplo, la Mesa de Seguimiento al Auto 092 de 2008, en lo que respecta al anexo reservado de los 183 casos de violencia sexual, ha insistido en sus informes ante la Corte que los riesgos de seguridad para las mujeres víctimas persisten, y que no se han brindado garantías de seguridad adecuadas y oportunas por parte del Estado. En este sentido, la Mesa señala en su tercer informe –presentado en junio de 2010- que ha:

“constatado, a través del análisis de cuarenta casos representados o asesorados por las organizaciones que la integran, que en el 52,5% de estos casos (correspondiente a veintiuna mujeres) han existido riesgos o amenazas derivados de la denuncia o de su participación procesal. De estos, tan solo el 48% (equivalente a diez mujeres) han recibido algún tipo de medida de protección por parte del Estado, sin que estas hayan sido efectivas (solo se reportan dos casos en los que estas medidas permitieron mitigar el riesgo). Por el contrario, en cinco casos el riesgo se ha consumado y en tres casos, la situación de amenaza ha derivado en nuevos desplazamientos.”

Los riesgos se han extendido a las organizaciones y procesos comunitarios que acompañan a las víctimas del conflicto. Así, por ejemplo, durante los últimos meses del 2009 y primeros del 2010, las amenazas y ataques contra organizaciones y líderes se acentuaron. Se reportan al menos siete panfletos que han circulado por correo electrónico, en los que los grupos autodenominados “Águilas Negras” y los “Rastrojos” dirigen amenazas contra

²⁵ Corte Constitucional, Auto 009 de 2010, Considerando 1.

²⁶ Otálora, Carlos y Hernández, José. “Aumentan amenazas contra víctimas”. En: *Boletín No. 8*. Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. Bogotá: 2008.

organizaciones nacionales e internacionales que acompañan a la población en situación de desplazamiento.²⁷

1.2. *Falencias estructurales en la protección*

La persistencia de una situación generalizada de inseguridad para las víctimas y testigos de violaciones graves de los derechos humanos, así como para periodistas y activistas, entre otros, resulta especialmente problemática porque el Estado no ha logrado desarrollar una política pública que permita asegurar un ámbito de cobertura necesario y obligatorio, que garantice la protección oportuna, adecuada y diferenciada. Aunque se han creado varios programas de protección, con perfiles distintos, existen falencias estructurales que impiden garantizar una protección eficaz para las personas que se encuentran en riesgo extraordinario y extremo.

En Colombia existen tres programas de protección para personas en situación de riesgo que podrían cobijar a las víctimas del conflicto, en particular cuando tienen interés de acceder a la justicia.²⁸ El primero es el programa de Protección de Víctimas y Testigos que está a cargo de la Fiscalía General de la Nación.²⁹ Su población objeto son las víctimas, testigos e intervinientes en el proceso penal, así como los fiscales y otros funcionarios que se encuentren en riesgo extremo o extraordinario. Para que se conceda la protección, el riesgo debe derivarse de la intervención en el proceso penal. En el caso de los testigos y de las víctimas, la protección solo se brinda si la persona presta una colaboración espontánea y eficaz con la justicia. El segundo es el Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia.³⁰ Su población objeto son los dirigentes o activistas de grupos políticos; organizaciones sociales, cívicas, comunales, gremiales, campesinas y de grupos étnicos; organizaciones de derechos humanos y miembros de la misión médica; testigos de casos de violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, independientemente de si se ha iniciado o no proceso judicial; periodistas y comunicadores sociales; alcaldes, diputados, concejales y personeros; dirigentes de poblaciones en situación de desplazamiento; funcionarios o ex funcionarios responsables del diseño, coordinación y ejecución de políticas de derechos humanos o paz del Gobierno nacional; miembros de la Unión Patriótica y del Partido Comunista, cuando se encuentren en riesgo extraordinario y extremo. La evaluación del riesgo y la decisión sobre las medidas debe tomarse dentro de los 15 días siguientes a la presentación de la

²⁷ Véase: Mesa de Seguimiento al Auto 092, en lo que respecta al anexo reservado de los 183 casos de violencia sexual. *Tercer informe de seguimiento*. Bogotá: 2010.

²⁸ Se han creado además otros programas, pero no cobijan a víctimas que pretenden participar en los procesos penales: i) el programa de protección de funcionarios de la Rama Judicial, administrado por el Consejo Superior de la Judicatura; ii) el programa de protección a testigos, víctimas e intervinientes en los procesos disciplinarios y funcionarios de la Procuraduría General de la Nación; iii) el programa de la Defensoría del Pueblo, para proteger a testigos de la defensa. Sin embargo, los dos últimos no funcionan en la actualidad.

²⁹ Este programa tiene su fundamento en el numeral 7 del artículo 250 de la Constitución, y es desarrollado por el artículo 67 de la ley 418 de 1997 y sus respectivas prórrogas; por el decreto 2699 de 1991; la ley 938 de 2004 y las Resoluciones 550 de 2002 y 405 de 2007.

³⁰ Este programa tiene su fundamento en el artículo 81 de la Ley 418 de 1997, modificada y prorrogada por las Leyes 548 de 1999, 182 de 2002 y 1106 de 2006; así como en el decreto 1740 de 2010.

solicitud. El tercero es el programa de protección de víctimas y testigos de Justicia y Paz.³¹ Su población objeto son las víctimas y testigos que se encuentren en amenaza o riesgo como consecuencia de su participación en los procesos penales que se adelantan en virtud de la ley 975 de 2005, o de su interés de participar en ellos.³²

Las falencias de estos programas tienen que ver tanto con su diseño –como la ausencia de mecanismos claros de coordinación interinstitucional- como con su funcionamiento –como los criterios empleados para el análisis de riesgo-. Esperamos que otras intervenciones se refieran a las falencias de manera más detallada, por lo cual, nos concentraremos en algunas especialmente relevantes que resultan del análisis conjunto de los programas. En concreto, nos referiremos a que no garantizan una cobertura suficiente y necesaria (i); no ofrecen una protección específica y adecuada (ii); y no constituyen una garantía efectiva de acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación (iii).

(i) Los programas que podrían brindar protección a víctimas de violaciones graves de sus derechos humanos que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo tienen problemas de cobertura, pues de acuerdo con los requisitos que establecen, no permitirían garantizar protección a todas aquellas víctimas que pretenden acceder a la satisfacción de sus derechos. En efecto, el programa de la Fiscalía solo brinda protección a aquellas víctimas y testigos que colaboren eficazmente con la justicia, esto es, que puedan brindar información clave para hacer avanzar el proceso. Por lo tanto, si la víctima desea participar en el proceso, como parte del ejercicio de sus derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación, pero el fiscal del caso considera que la información que suministra no permite individualizar al presunto responsable y probar su responsabilidad, no puede ser protegida. El programa del Ministerio del Interior, por su parte, no tiene dentro de su población objeto a las víctimas del conflicto en general, sino solo a aquellas que han sido desplazadas por la violencia, y a los testigos de graves violaciones a los derechos humanos. Finalmente, el programa de Justicia y Paz contempla la posibilidad de que se brinde protección a las víctimas, sin condicionarla a su colaboración eficaz, pero se limita a proteger a aquellas que hayan sido víctimas de los desmovilizados en virtud de la ley 975 de 2005, y mientras permanezcan en dicho proceso. Así, una víctima de una violación grave de sus derechos humanos, cuyo victimario no se haya desmovilizado en el marco de la Ley de Justicia y Paz, que no haya sido desplazada y no pueda brindar un aporte sustancial al proceso –porque por ejemplo no puede identificar a los perpetradores del hecho-, no estaría dentro del ámbito de cobertura de los tres programas.

Lo anterior resulta problemático pues desconoce los desafíos derivados del contexto colombiano, y en particular la situación generalizada de riesgos de seguridad que afectan a

³¹ El programa fue creado mediante el Decreto 3570 de 2007, luego de que se fallara en primera instancia la tutela presentada por IMP para solicitar que se amparara el derecho a la seguridad personal de algunas de sus lideresas. Tras la revisión de la Corte, se ordenó la revisión integral del programa, con el fin de adecuarlo a los estándares constitucionales establecidos por la Corte Constitucional. Posteriormente fue emitido el Decreto 1737 de 2010.

³² Para un panorama más completo de los tres programas de protección, véase: Marin Ortiz, Iris. *Legislación, doctrina y jurisprudencia nacional e internacional en materia de protección a víctimas con enfoque diferencial de género. Conceptos básicos*. Mesa de Trabajo por un Plan Integral de Protección a Víctimas y Testigos de graves violaciones a derechos humanos e infracciones a derecho internacional humanitario, con enfoque diferencial de género. Bogotá: 2008.

las víctimas de violaciones graves de los derechos humanos, y que ya han sido reconocidas en situaciones anteriores por la Corte Constitucional. De hecho, el que existan varios programas “no ha redundado en la adecuada y oportuna protección de víctimas y testigos y, antes que dar diferentes opciones que aseguraran la cobertura, dieron lugar a que las víctimas fueran remitidas de un programa a otro sin obtener protección efectiva en varios casos”.³³

(ii) Los programas existentes no desarrollan los principios constitucionales de especificidad y adecuación, en los que la Corte ha insistido en sentencias como la T-496 de 2008. Aunque dos de ellos fueron reformados en el 2010, e incluyeron artículos destinados a incorporar enfoques diferenciales, continúan sin incluir mecanismos que permitan asegurar una respuesta diferenciada de acuerdo con las condiciones particulares de vulnerabilidad del sujeto de protección, ni un tratamiento diferencial de los factores de riesgo y del impacto de la violencia. Esto afecta la posibilidad de que la protección sea adecuada y por tanto, limita su efectividad. Además, muestra que los programas no cumplen en general con algunos de los criterios mínimos de racionalidad desarrollados por la Corte Constitucional. Así, por ejemplo, no tienen un ámbito de cobertura necesario y obligatorio porque no contienen componentes específicos que enfrenten el impacto diferenciado y desproporcionado del conflicto en las mujeres.³⁴

(iii) Finalmente, los programas no contribuyen efectivamente a garantizar el acceso a la justicia de todas las víctimas que encuentran en las situaciones de riesgo extraordinario y extremo barreras que les impiden el ejercicio de sus derechos. Además de los problemas de cobertura ya señalados, y del incumplimiento de criterios mínimos de racionalidad constitucionalidad, no cuentan con mecanismos específicos destinados a garantizar la participación procesal de las víctimas, pues las medidas que brindan se concentran en la protección física.³⁵

3. Un Estado de Cosas Inconstitucional en el tema de protección

Lo señalado hasta ahora en la intervención le permitiría a la Corte establecer que se reúnen todas las condiciones para declarar un Estado de Cosas Inconstitucional –ECI-, pues existe tanto una vulneración generalizada de derechos, como fallas estructurales que impiden que el Estado brinde una respuesta adecuada y oportuna en términos de protección. A continuación brindaremos razones adicionales que justifican la declaratoria del ECI en el tema de seguridad y protección a víctimas y testigos de violaciones graves de los derechos humanos. En concreto, nos referiremos muy brevemente al sentido y alcance de la

³³ Mesa de Trabajo por un Plan Integral de Protección a Víctimas y Testigos de graves violaciones a derechos humanos e infracciones a derecho internacional humanitario, con enfoque diferencial de género. *Documento de Recomendaciones*. Mesa de Trabajo (...) Bogotá: 2008. Disponible en: http://www.dejusticia.org/interna.php?id_tipo_publicacion=2&id_publicacion=549

³⁴ Véase: Corte Constitucional Colombiana, Sentencia T-496 de 2008.

³⁵ Véase: Mesa de Trabajo por un Plan Integral de Protección a Víctimas y Testigos de graves violaciones a derechos humanos e infracciones a derecho internacional humanitario, con enfoque diferencial de género. *Documento de Recomendaciones*. Mesa de Trabajo (...) Bogotá: 2008, páginas 11 y siguientes.

declaratoria, y después, analizaremos los factores que se han usado en la jurisprudencia para evaluar si se reúnen las condiciones para que ésta proceda.

El ECI es un remedio judicial desarrollado por vía jurisprudencial por la Corte Constitucional Colombiana, que se inspira en el principio de colaboración armónica entre los diferentes órganos del Estado.³⁶ Su finalidad es dar una respuesta integral y adecuada a “situaciones de vulneración de los derechos fundamentales que tengan un carácter general”, cuyas causas sean de naturaleza estructural, y por lo tanto se requiera de la intervención de distintas entidades.³⁷ En las situaciones en las que concurren estos elementos, las órdenes deben trascender el caso concreto, pues se busca una solución adecuada a la situación generalizada de vulneración de los derechos fundamentales.

Para que proceda la declaratoria del ECI, las dos condiciones que deben existir son, por un lado, la existencia de una situación generalizada de violaciones a los derechos humanos – múltiples violaciones de múltiples derechos-, y por el otro, que la vulneración se deba a factores estructurales, por lo que su solución requiere de la intervención de varias instituciones. Para evaluar la existencia de estas condiciones, la jurisprudencia constitucional ha identificado algunos factores: i) la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas; ii) la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos; iii) la adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado; iv) la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos; v) la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante; y vi) si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial.³⁸ Estos factores, aunque no son obligatorios, son útiles para determinar si existen las condiciones necesarias para declarar un ECI. A continuación analizamos si en el presente caso concurren los factores desarrollados por la jurisprudencia.

- (i) La vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas.

En este caso se presenta tanto la vulneración de varios derechos fundamentales, como la afectación de un número significativo de personas. De un lado, además del derecho fundamental a la seguridad personal, se ven vulnerados los derechos a la vida, integridad y dignidad de las personas que enfrentan riesgos que pueden ser catalogados como extraordinarios y extremos y que no acceden a una protección oportuna y adecuada de parte del Estado.

De otro lado, estos derechos son vulnerados a un número significativo de personas, pues además de aquellas en cuyos casos la Corte ha debido pronunciarse en ocasiones anteriores

³⁶ Corte Constitucional Colombiana, Sentencia SU.250 de 2008, numeral 4.

³⁷ Corte Constitucional Colombiana, Sentencia T-153 de 1998, numeral 53.

³⁸ Corte Constitucional Colombiana, Sentencia T-025 de 2004.

–algunas de las cuales han sido indicadas en un apartado anterior de la intervención– hay un número considerable de víctimas que habiendo solicitado la protección por encontrarse en riesgo, no la han obtenido. Así, por ejemplo, la consultoría realizada en 2010 para evaluar la política de lucha contra la impunidad señala que para el año 2009 el Programa de Protección de la Fiscalía General de la Nación “brindó protección a un 35.6% de las víctimas o testigos de casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH que presentaban algún nivel de riesgo según la evaluación realizada”. Y agrega que estos datos revelan que el nivel de cobertura del Programa sigue siendo muy bajo.³⁹ Existe además un número importante de víctimas que han decidido no acceder a la justicia por miedo a las retaliaciones que se pueden derivar de su participación en los procesos penales y la falta de garantías claras de protección. En este sentido, una encuesta contratada por la Fundación Social reveló que el 51% de las personas encuestadas que reconocen haber sido afectadas directamente por el conflicto señalan que no han denunciado sus casos, y de ellas, el 60% no lo ha hecho porque tienen miedo a las represalias.⁴⁰

(ii) La prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos.

A pesar de los pronunciamientos de la Corte Constitucional –como la sentencia T.496 de 2008–, y del énfasis que han hecho instancias internacionales de protección de los derechos humanos en la importancia de mejorar las garantías de protección para las víctimas y testigos de violaciones graves a los derechos humanos,⁴¹ los mecanismos de protección existentes siguen teniendo fallas estructurales que contribuyen a vulnerar varios derechos fundamentales. Aunque en 2010 se reformaron dos de los tres programas señalados en esta intervención, las modificaciones no han redundado en un mejoramiento de la cobertura y calidad de los programas.⁴² Por el contrario, estos siguen presentando características similares en cuanto a cobertura y coordinación entre ellos, por lo cual, persisten las fallas estructurales en el diseño de los mismos, a pesar de los cambios normativos.

(iii) La adopción de prácticas inconstitucionales.

El funcionamiento de los programas de protección muestra algunas prácticas inconstitucionales que pueden llevar a vulnerar los derechos de las personas que se encuentran en riesgo. En el caso objeto de estudio, por ejemplo, se presentaron demoras injustificadas en el estudio de riesgo que van en contravía de los principios

³⁹ Econometría S.A. *Consultoría para la elaboración del informe de seguimiento y evaluación sumativa de la Política de lucha contra la impunidad. Informe de evaluación sumativa de la Política de lucha contra la impunidad en casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.* Julio de 2010.

⁴⁰ Marin Ortiz, Iris. *Los retos de la justicia transicional en Colombia. Percepciones, opiniones y expectativas 2008. Panorama cualitativo y cuantitativo nacional con énfasis en cuatro regiones Antioquia, Valle del Cauca, Montes de María y Meta.* Fundación Social. Bogotá: 2009, Pág. 111.

⁴¹ Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia.* Asamblea General de las Naciones Unidas. 9 de marzo de 2009.

⁴² En este sentido, un reportaje especial de la Revista Semana señala que el Decreto 1740 de 2010, por medio del cual se reforma el programa del Ministerio del Interior y de Justicia, contiene medidas cuestionables que pueden afectar la labor periodística, entre otras. Véase: Semana. *¿Por qué se recortaron las garantías de seguridad a personas en alto riesgo?* 7 de julio de 2010. Disponible en: <http://www.semana.com/noticias-nacion/recortaron-garantias-seguridad-personas-alto-riesgo/141411.aspx>

constitucionales señalados por la Corte Constitucional en la Sentencia T-496 de 2008, y en particular el principio de oportunidad en la respuesta.

- (iv) La no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos

Tanto la situación generalizada de inseguridad como las fallas estructurales de los programas de protección han sido documentadas y señaladas de manera reiterada por diversas instancias.⁴³ Sin embargo, las fallas persisten. Las reformas al Programa de Protección de víctimas y testigos de Justicia y Paz y al Programa de derechos Humanos del Ministerio, lejos de adecuarlos a los principios y elementos mínimos de racionalidad establecidos por la Corte Constitucional como parámetros de constitucionalidad de estos programas, han implicado una reducción en las medidas de protección y algunas limitaciones en su cobertura. En este sentido, por ejemplo, tanto el Decreto 1737 como el 1740 de 2010, no incluyen como medida de protección el auxilio de transporte, que es reconocido tanto por las víctimas y testigos protegidos por el Programa de justicia y paz, como por defensores y periodistas⁴⁴, como una de las más importantes. En el caso del Programa de Justicia y Paz, el Decreto 1737 incluye una limitación en la cobertura en relación con la forma como estaba regulado por el Decreto 3570 de 2007, pues impone como requisito para el acceso al programa que la víctima acredite su calidad de tal y esté participando en el proceso de la ley 975 de 2005, para lo cual deberá presentar prueba sumaria expedida por la Fiscalía.⁴⁵ Esto implica que no podría protegerse a la víctima que no se haya hecho reconocer en el proceso por temor a las represalias. Además, ninguno de los decretos incorpora de manera satisfactoria enfoques diferenciales que permitan asegurar una protección específica y adecuada.

De esta forma, aunque se han tomado medidas, estas no resultan suficientes para garantizar la protección adecuada de las víctimas y testigos de violaciones graves a los derechos humanos. Es especialmente problemático que a la fecha no se hayan logrado realizar los ajustes normativos y de coordinación interinstitucional que sean necesarios para asegurar que exista una política que garantice la protección para todas aquellas víctimas que la necesiten por encontrarse en situación de riesgo extraordinario y extremo.

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

Debido a la dispersión de programas, las responsabilidades institucionales en el tema de seguridad para víctimas de violaciones graves a los derechos humanos se encuentran dispersas en varias instituciones, como la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio del Interior y de Justicia y la Policía Nacional –que es el órgano al que le compete velar por la seguridad ciudadana y colabora en algunas de las medidas contempladas en los programas de protección-. Por lo tanto, se trata de un tema que va más allá de una única institución y

⁴³ Evaluación de la Alta Comisionada sobre programas de protección.

⁴⁴ Véase: medios para la Paz. *Comunicado. Preocupación de organizaciones de periodistas y libertad de prensa por decreto que reglamenta el Programa de Protección del Ministerio del Interior*. 2010.

⁴⁵ Véase, artículo 28 del Decreto 1737 de 2010.

requiere entonces la intervención de varias entidades. Además, ampliar la cobertura y calidad de los programas, requeriría de un esfuerzo presupuestal importante y adicional al realizado hasta ahora.

- (vi) Si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial

Finalmente, consideramos que debido a la magnitud del problema, si todas las víctimas de violaciones graves a los derechos humanos que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo y no han recibido protección efectiva por los problemas de cobertura y adecuación de los programas, decidieran recurrir a tutela, el número de acciones aumentaría de manera considerable, agravando el problema de congestión judicial que enfrenta el país.

4. Remedios judiciales: declaratoria del estado de cosas inconstitucional y órdenes complejas destinadas a superarlo.

En los apartados anteriores de la intervención se ha mostrado que en el caso de la señora Ciro se presenta una vulneración a sus derechos fundamentales, que se enmarca dentro de las condiciones fácticas y jurídicas necesarias para declarar un Estado de Cosas Inconstitucional. En la parte final de la intervención elevaremos las solicitudes que se derivan de los elementos enunciados.

En este punto, resulta importante señalar que anteriormente la Corte Constitucional ha encontrado que la falta de garantías adecuadas de protección es de tal magnitud que constituye un ECI. En el año 1998, mediante la sentencia T-590, la Corte declaró que había un Estado de Cosas Inconstitucional en la falta de protección a los defensores de derechos humanos. En aquella oportunidad la Corte constató que había un clima de amenazas contra los activistas que promovían la defensa de los derechos humanos, frente al cual se verificaban conductas omisivas por parte del Estado en materia de protección.⁴⁶ Dicha constatación la realizó a partir de los informes de derechos humanos producidos por instancias internacionales y organizaciones nacionales, en los que se mostraban los problemas de seguridad enfrentados por este sector de la población. En dicho caso, además de ordenar la protección del defensor cuyos derechos estaban siendo vulnerados en la reclusión, emitió órdenes generales tendientes a superar la situación enfrentada en todo el territorio nacional por los defensores de derechos humanos.

Esta decisión resulta relevante para el presente caso por varias razones. En primer lugar, porque reconoce -como lo hacen sentencias más recientes como la T-496 de 2008-, que existen falencias importantes en las políticas y programas de protección del Estado colombiano; y lo más importante, que dichas falencias ameritan la declaratoria de un ECI. En segundo lugar, porque reconoce explícitamente la importancia que tienen los informes de derechos humanos en la constatación de la existencia de una situación generalizada de inseguridad para ciertos sectores de la población, lo cual ocurre también en el presente

⁴⁶ Corte Constitucional Colombiana. Sentencia T-590 de 1998, párr. 6.3.

caso, en el que hay un número importante de informes que señalan las falencias en la protección a víctimas y testigos de violaciones a los derechos humanos⁴⁷ y a otros sectores⁴⁸. En este sentido, por ejemplo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos resalta en su más reciente informe que: “los programas existentes contienen limitaciones para brindar una atención integral y diferenciada a las mujeres víctimas del conflicto y proteger a las víctimas y testigos”.⁴⁹ Finalmente, porque a partir de un único caso realiza las constataciones necesarias para declarar el Estado de Cosas Inconstitucional.

Estas razones, sumadas a las indicadas en el tercer apartado de esta intervención, sustentan la solicitud elevada a la Corte en relación con la declaratoria de un Estado de Cosas Inconstitucional en la falta de protección de víctimas y testigos de violaciones a los derechos humanos, en especial cuando intentan acceder a la justicia.

Frente a dicha declaratoria las órdenes de la Corte deben constituir medidas de fondo que permitan enfrentar las condiciones que originan el ECI, y que afectan a un número significativo de personas, con el fin de poner un efectivo remedio a las mismas.⁵⁰ Por esta razón, se deben desplegar “acciones estructurales” dirigidas a superar tanto la situación generalizada de vulneración de derechos, como las fallas estructurales que la permiten, para lo cual, el fallo no debe restringir sus efectos a la situación particular analizada, sino ampliarlos a todos aquellos que se encuentren en las mismas circunstancias, así como a las instituciones que están llamadas -de acuerdo con sus facultades- a enfrentar y resolver la situación.⁵¹ Se trata entonces de “ordenar remedios que tengan un alcance material y temporal acorde con la magnitud de la violación y para proteger, en aras del principio de igualdad, los derechos de quienes se encuentran en una situación similar a la demandada, pero no acudieron a la acción de tutela.”⁵²

De acuerdo con lo anterior, solicitamos a la Honorable Corte Constitucional que declare que en el caso de la señora Ciro se presenta una vulneración de sus derechos fundamentales, y en consecuencia, emita las órdenes necesarias para garantizar sus derechos a la seguridad personal, a la vida y a la integridad. Pero además, solicitamos que reconozca que dicho caso hace parte de una situación general de inseguridad para las víctimas y testigos -que afecta a otras poblaciones específicas como defensores de derechos humanos, líderes sociales y periodistas- frente a la cual se presentan fallas estructurales de los programas de protección existentes, y proceda entonces a declarar que en el tema de protección existe un Estado de Cosas Inconstitucional. Finalmente, solicitamos que como consecuencia de dicha declaratoria, la Corte proceda a emitir las órdenes complejas a que

⁴⁷ Asamblea General de las Naciones Unidas. *Recopilación preparada por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos con arreglo al párrafo 15 b) del anexo de la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/WG.6/3/COL/2*. 9 de octubre de 2008, párr. 59; International Crisis Group. *Corregir el curso: Las víctimas y la Ley de Justicia y Paz en Colombia*. Latin American Report No. 29. 30 de octubre de 2008.

⁴⁸ Asamblea General de las Naciones Unidas. *Recopilación preparada por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos con arreglo al párrafo 15 b) del anexo de la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/WG.6/3/COL/2*. 9 de octubre de 2008, párr. 60.

⁴⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe anual*. OEA. Capítulo quinto, párr. 79.

Disponible en: <http://www.cidh.org/annualrep/2009sp/Cap.5a.Colombia.sp.htm>

⁵⁰ Corte Constitucional Colombiana. Sentencia SU-559 de 1997, num. 2.

⁵¹ Corte Constitucional Colombiana, Sentencia SU- 913 de 2009, num 13.1.5.

⁵² Corte Constitucional Colombiana, Sentencia T-025 de 2004, num 7.

haya lugar. En particular, consideramos fundamental que ordene la creación de una política general, que permita contar con un sistema integral de protección que articule los distintos programas e incorpore los criterios de racionalidad desarrollados por la Corte Constitucional en la Sentencia T-496 de 2008 y en los autos emitidos como parte del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, como la inclusión de enfoques diferenciales y en particular de un enfoque de género. Resulta además fundamental que la Corte conserve competencia para verificar el cumplimiento de esa orden, pues esto puede contribuir a dar una respuesta efectiva frente a un tema tan sensible como éste.

Cordialmente,

Rodrigo Uprimny Yepes
C.C. No. 79.146.539 de Usaquén

Diana Esther Guzmán
C.C. No. 52.886.418 de Bogotá