

Sentencia T-078/13

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Alcance constitucional

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

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Precisión de la escala de riesgos y amenazas para brindar protección especial por parte del Estado, fijada en sentencia T-339 de 2010

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Diferencia entre amenaza y riesgo

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

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-El demandante debe probar al menos sumariamente hechos que demuestren o permitan deducir que se encuentra expuesto a una amenaza

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

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

OBLIGACIONES ESPECIFICAS DEL ESTADO FRENTE A LA PROTECCION DE LOS DERECHOS A LA VIDA Y A LA SEGURIDAD PERSONAL

El reconocimiento y la efectividad del derecho a la seguridad personal, imponen al Estado una carga prestacional significativa dependiendo del grado y el tipo de amenaza existente en cada caso, razón por la cual el legislador juega un papel importante a la hora de precisar el contenido de este derecho mediante programas, procedimientos, medidas e instituciones dispuestas para tal fin. No obstante, la jurisprudencia constitucional ha dispuesto que en aquellos casos en los que no hay norma aplicable al caso concreto, “la autoridad administrativa competente y, en subsidio el juez, debe efectuar un ejercicio de ponderación, adicional al de determinar la intensidad de la amenaza a que está expuesta la persona, para establecer cuál es la medida de protección aplicable al caso”, pues lo contrario implicaría desconocer la aplicación directa de la Constitución (art. 4 C.P.) y el carácter inalienable de los derechos fundamentales (art. 5 C.P.). Con fundamento en lo anterior, se tiene que las autoridades están instituidas para garantizar la efectividad del derecho fundamental a la seguridad personal, no sólo de las personas que están expuestas a un nivel de amenaza ordinaria, sino que tienen el deber constitucional de garantizar los derechos a la vida e integridad personal, cuando se trata de una amenaza de tipo extremo. Así mismo, que no proceden medidas preventivas cuando se ha concretado y materializado un daño consumado, sino de otro orden, “en especial sancionatorias y reparatorias.”

DERECHO FUNDAMENTAL A LA SEGURIDAD PERSONAL DE LIDER INDIGENA-Ministerio del Interior desconoció la especial protección hacia los líderes indígenas en el contexto del conflicto armado y omitió medidas cautelares otorgadas por la CIDH

MEDIDAS CAUTELARES DECRETADAS POR LA CIDH A FAVOR DEL PUEBLO INDIGENA PIJAO-Obligación del Estado de brindar protección a miembros de cabildos y resguardos que se encuentran en situación de peligro para su vida, integridad personal a causa de acciones

En relación con la fuerza vinculante de las medidas cautelares otorgadas por la CIDH, la jurisprudencia constitucional ha sido sólida y consistente en indicar que su carácter es obligatorio en el orden interno, en tanto (i) se trata de un órgano que hace parte de la Organización de Estados Americanos (OEA), en la que Colombia es uno de sus miembros; (ii) el Estado colombiano

ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos, instrumento internacional que en virtud de artículo 93 (inciso 1°) de la Constitución, hace parte del ordenamiento jurídico interno; y (iii) el Estatuto de la CIDH fue adoptado por la Asamblea General de la OEA, en la cual participa Colombia.

DERECHO A LA VIDA Y A LA SEGURIDAD PERSONAL DE LIDER INDIGENA-Orden a la Unidad Nacional de Protección disponga de manera ininterrumpida la continuidad en las medidas de protección, en el marco de las medidas cautelares concedidas por la CIDH a miembro y líder de comunidad indígena Pijao

Referencia: expediente T-3627445

Demandante: Yecid Briñez Poloche

Demandado: Unidad Nacional de Protección, adscrita al Ministerio del Interior, con citación oficiosa del Comité de Evaluación y Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM)

Magistrado Ponente:

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá, D. C., catorce (14) de febrero de dos mil trece (2013)

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

SENTENCIA

En la revisión del fallo dictado por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Civil, el 18 de julio de 2012, que no accedió a la tutela invocada en el asunto de la referencia.

I. ANTECEDENTES

El señor Yecid Briñez Poloche, actuando en calidad de gobernador de la comunidad indígena Chenche Buenavista, ubicada geográficamente en el municipio de Coyaima, Tolima, Presidente de las Autoridades Tradicionales

Indígenas de Colombia¹ y beneficiario de medidas cautelares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), otorgadas a los indígenas del pueblo Pijao, presentó demanda de tutela contra la Unidad Nacional de Protección, adscrita al Ministerio del Interior, con el fin de que se restablezcan sus derechos fundamentales de petición, diversidad étnica y cultural, vida, desaparición o tratos inhumanos, igualdad, paz y debido proceso, supuestamente vulnerados. La petición de tutela se apoya en los siguientes

1. Hechos

1.1. Refiere que el 21 de marzo de 2010, el señor Gildardo Tique en la Radio Técnico del Poblado de Coyaima, anunció que el señor *“Yesid (sic) Briñez Poloche es el ladrón más pícaro de Coyaima, con el compadre rancho (JORGE ARTURO ARAGÓN CAICEDO, Alcalde del Municipio) lo tenemos de primero en una lista de limpieza social, tenemos los contactos con la gente”*².

1.2. Indica que el 15 de junio del mismo año, fue informado telefónicamente por el padre de su esposa, que las guardas de la puerta de su casa que se encuentra abandonada desde hace aproximadamente diecinueve (19) años por el desplazamiento inicial del que fue objeto, habían sido violentadas y la ventana del mismo inmueble derribada, *“y se defecaron dentro de ella llevándose algunas pertenencias que teníamos allí”*³.

1.3. Pone de presente que el 31 de julio siguiente, encontrándose reunido en Asamblea General de la comunidad indígena Chenche Buenavista, fue alertado por su escolta sobre la presencia de dos personas desconocidas en una motocicleta color negro, sin placas, quienes portaban armas, preguntando por él. Refiere que mientras eludía dicha situación, puso en conocimiento de la Policía Nacional de Coyaima y de El Guamo y al Ministerio del Interior, *“mientras mis acompañantes y yo salíamos de la zona, en el vehículo que teníamos asignado al esquema”*⁴, hechos que denunció ante la Fiscalía General de la Nación⁵.

1.4. Sostiene que en comunicación N° UNPSP-949 del 17 de mayo de 2012, de la Unidad Nacional de Protección, fue notificado que en sesión del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM), del 13 de marzo de 2012, dispuso el levantamiento de las medidas de protección que sobre él recaían, bajo la consideración de que el estudio de seguridad efectuado ponderó que el riesgo al que estaba expuesto era de naturaleza

¹ Elegido en la Asamblea Extraordinaria llevada a cabo el 3 de junio de 2012. Cfr. folios 29 a 33 del cuaderno principal.

² Folio 1 del cuaderno principal.

³ Ibídem.

⁴ Folio 2 ibídem.

⁵ Aunque estos hechos ocurrieron, según el demandante, el 31 de julio de 2010, indica que la denuncia fue presentada el 9 de abril del mismo año.

ordinaria. Por lo tanto, solamente contó con medidas de protección hasta el 1° de junio de 2012.

1.5. Por lo anterior, el 28 de mayo de la misma anualidad, presentó derecho de petición, recurso de reposición y en subsidio apelación⁶, contra la anotada decisión administrativa, sin recibir respuesta alguna para el momento de la presentación de la acción de tutela.

1.6. Comenta que las amenazas se han extendido a su familia, específicamente contra su hijo Yeltsin Edelmar Briñez Lezama, siendo víctima de un atentado contra su vida y objeto de secuestro. Agrega el actor, que el 18 de junio de 2012, mientras se encontraba en un predio de propiedad de la parcialidad Chenche Buenavista, lo abordó un hombre vestido de civil y armado con fusil y pistola de nombre Freddy, quien le informó que era integrante del frente 21 de las FARC-EP y que tras haberse enterado que había sido nombrado como directivo de la Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas en Colombia, le advirtió que por su bien y el de su familia, no registrara ante el Ministerio del Interior el acta que daba cuenta de su designación y que tampoco presentara ninguna denuncia, pues *“si lo hace es mejor que no vuelva a aparecerse por acá, sabemos de las asambleas del Cabildo que ustedes hacen cada comienzo de mes, queda advertido”*⁷.

1.7. Para concluir, señala que el 9 de julio siguiente mientras realizaba un taller para la construcción de un proyecto de acompañamiento de las Universidades de Ibagué y Nacional, su hijo y esposa, advirtieron la presencia de dos sujetos que portaban fusil y que la reacción de sus escoltas no permitió el contacto directo con ellos, situación que fue puesta en conocimiento de manera inmediata a la Policía Nacional, organismo que aclaró que el Ejército Nacional se encuentra en la zona de Tocardo, a unos cinco kilómetros del territorio de la comunidad indígena.

2. Pretensión

Con fundamento en la situación fáctica expuesta, el demandante promueve la tutela de sus derechos fundamentales de petición, diversidad étnica y cultural, vida, desaparición o tratos inhumanos, igualdad, paz y debido proceso, vulnerados al parecer por la Unidad Nacional de Protección, adscrita al Ministerio del Interior, y que en consecuencia, se ordene asignar los medios necesarios de protección para él y su familia, en cumplimiento de los convenios internacionales de derechos humanos, la Constitución Política y la ley, para así evitar en lo posible, un hecho irremediable. Así mismo, pide que se responsabilice al Estado colombiano, por lo que le pueda pasar a su vida, integridad física y la de su familia, en caso de que no se dispongan las medidas de protección necesarias. Finalmente, que se impongan las sanciones

⁶ El código de registro fue EXT-12-00009770.

⁷ Folio 3 *ibíd.*

establecidas por ley a la entidad accionada, *“por los daños irreparables que pueda sufrir por la negativa de darme la protección y evitar a mi vida y a la de mi familia un grave riesgo y peligro.”*⁸

3. Pruebas relevantes que reposan en el expediente

- Oficio N° U.N.P. S.P.-949 del 17 de mayo de 2012, firmado por la Secretaría General del CERREM, a través del cual es notificado el demandante acerca del levantamiento de las medidas de protección otorgadas por el Estado colombiano (folio 6 del cuaderno principal).

- Recurso de reposición y en subsidio apelación presentado por el accionante en contra de la anotada decisión administrativa (folios 7 a 10 *ibídem*).

- Comunicado expedido por la Organización de Estados Americanos (OEA), mediante el cual precisa cuáles son las comunidades indígenas destinatarias de las medidas cautelares otorgadas por la CIDH (folio 12 *ibíd.*).

- Escrito que contiene la denuncia penal presentada por el actor ante la Fiscalía General de la Nación, el 25 de julio de 2011, por *“hechos violentos y [z]o[z]obra por posibles amenazas en las comunidades indígenas del pueblo Pijao por presencia de grupos armados ilegales”* (folios 17 y 18 *ibíd.*).

- Comunicación enviada por el peticionario al Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en Colombia, el 22 de marzo de 2011, en la que pone de presente la *“alerta inminente de destierro a familia indígena”* (folios 19 a 21 *ibíd.*).

- Misiva remitida al Director de la Unidad Nacional de Protección, adscrita al Ministerio del Interior, en la que el accionante pone de presente la amenaza de muerte de que fue objeto su hijo Yeltsin Edelmar Briñez Lezama y solicita *“realizar un seguimiento a esta alerta para proteger la vida y la integridad de mi familia especialmente la de mi hijo”* (folios 22 y 23 *ibíd.*).

- Acta de notificación del 12 de abril de 2012, mediante la cual la Unidad Nacional de Protección informa al señor Yeltsin Edelmar Briñez Lezama, que el CERREM determinó que el riesgo al que está expuesto es extraordinario, adoptándose como medidas de protección un esquema de seguridad tipo uno (folio 24 *ibíd.*).

- Denuncia penal presentada por el accionante ante la Fiscalía General de la Nación, el 25 de junio de 2012, *“por amenaza contra mi vida e integridad física y la de mi familia”* (folios 27 y 28 *ibíd.*).

⁸ Folio 4 *ibíd.*

- Acta N° 2 del 3 de junio de 2012, por medio de la cual la asamblea extraordinaria llevada a cabo por la Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas en Colombia, eligió como Presidente de esa organización al demandante (folios 29 a 33 ibíd.).

- Escrito de ampliación de la denuncia formulada el 15 de marzo de 2011, por el señor Yeltsin Edelmar Briñez Lezama, hijo del accionante, *“con el fin de que me refuercen las medidas de protección de mi esquema, decretadas por el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas -CERREM- ya que mi obligación es estar en el territorio con mi comunidad, donde actualmente soy Coordinador Etnoambiental”* (folios 34 y 35 ibíd.).

- Certificaciones expedidas por la Coordinadora del Grupo de Investigación y Registro de la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías del Ministerio del Interior, en las que consta que el actor es gobernador de la comunidad indígena Chenche Buenavista, para el período comprendido entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2012, y vicepresidente de la Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas de Colombia (folios 36 y 37 ibíd.).

4. Actuación procesal

En auto del 13 de julio de 2012, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Civil, admitió la acción de tutela iniciada por el señor Yecid Briñez Poloche, y dispuso la comunicación a la entidad demandada, a fin de que se pronunciara sobre los hechos y pretensiones formuladas. Del mismo modo, vinculó oficiosamente al CERREM.

5. Oposición de la demanda

5.1. Ministerio del Interior

A través de escrito N° OFI12-0016054-AOJ-1400 del 16 de julio de 2012, el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Interior, solicitó la denegación de las pretensiones formuladas por el accionante, por considerar que no ha vulnerado o amenazado ningún derecho fundamental, en la medida en que no le corresponde adelantar los trámites que han sido otorgados por la ley a la Unidad Nacional de Protección.

5.2. Unidad Nacional de Protección

En oficio N° UNP-GJU-17276 del 16 de julio de 2012, el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Unidad Nacional de Protección, pidió al juez constitucional la declaratoria de improcedencia del amparo constitucional deprecado. En su sentir, la petición a la cual hace mención el peticionario en el escrito de tutela, fue contestada a través de oficio N° UNPSP-1143 del 25 de junio de 2012. En ese orden de ideas, anotó que si el señor Briñez Poloche *“considera que existen nuevos hechos de amenaza que permitan dar lugar a*

la revaluación del riesgo, debe allegar a nuestras oficinas los documentos que sustenten la conexidad directa entre la amenaza y el cargo que se ostenta y la judicialización de los nuevos hechos que denoten la amenaza o puesta en peligro de la vida e integridad física ante la Fiscalía General de la Nación o Procuraduría General, lo anterior en virtud del Procedimiento Ordinario establecido en el artículo 40 del Decreto 4912 de 2011 modificado por el Decreto 1225 del 12 de junio de 2012.”⁹

6. Decisión judicial objeto de revisión

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Civil, en sentencia del 18 de julio de 2012, negó la solicitud de tutela presentada por el demandante. A su juicio, se presentó la figura de la carencia actual de objeto en tanto la Unidad Nacional de Protección dio respuesta al derecho de petición, la cual fue allegada con el escrito de contestación de la acción de amparo.

Del mismo modo, destacó que *“al juez de tutela le está vedado disponer el otorgamiento de medidas como las aquí invocadas, ya que frente a ese propósito carece de competencia, pues se trata de una función que ha sido atribuida por la ley a determinadas autoridades, lo que conllevaría una intromisión indebida en labores que por mandato legal corresponden a otras entidades, amén que no cuenta con los elementos de juicio necesarios para una declaración en tal sentido”¹⁰*, por lo que a su juicio, siguiendo los lineamientos de la Corte Constitucional, la acción de amparo no puede ser utilizada para pretermitir los trámites de las autoridades administrativas.

II. REVISIÓN DE LA DECISIÓN JUDICIAL POR LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Selección, decreto y práctica de pruebas

El expediente de tutela fue seleccionado para revisión por auto del 27 de septiembre de 2012 y repartido a este despacho para su estudio. En decisión del 27 de noviembre del mismo año, el Magistrado Sustanciador dispuso:

“PRIMERO.- OFICIAR a la Unidad Nacional de Protección, adscrita al Ministerio del Interior, (carrera 58 N° 10-51 Las Américas, teléfonos 4269800, 5707093, 5701181) en la ciudad de Bogotá, para que, dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación de esta providencia, remita con destino al proceso de tutela de la referencia, copia del expediente administrativo que de cuenta de las actuaciones que hayan sido adelantadas desde el momento en el que fueron solicitadas y autorizadas las medidas de

⁹ Folio 72 ibíd.

¹⁰ Folio 85 ibíd.

protección a favor del señor Yecid Briñez Poloche, identificado con la cédula de ciudadanía 93365540 de Ibagué. Así mismo, deberá dar respuesta precisa a los siguientes interrogantes:

- ✓ *¿Las medidas cautelares ordenadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (N° 693-3 de 2003), a favor de la comunidad indígena Chenche Buenavista de Coyaima (Tolima), aún se encuentran vigentes?*
- ✓ *¿Las medidas de protección dispuestas en su momento por el Estado colombiano a favor del señor Yecid Briñez Poloche, fueron autorizadas en el marco de las aludidas medidas cautelares otorgadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos?*
- ✓ *¿Cuál fue el trámite dado al recurso de apelación presentado por el demandante el 28 de mayo de 2012 (Cód. Reg. EXT12-00009770), contra la decisión de la Unidad Nacional de Protección que dispuso la terminación de las medidas de protección autorizadas en el año 2007? En caso de haber sido objeto de alguna respuesta, deberá remitirse a la Corte copia de la respectiva comunicación.*
- ✓ *El estudio de seguridad que arrojó como resultado que el riesgo al que está expuesto el señor Yecid Briñez Poloche es de naturaleza ordinaria, ¿tuvo en consideración su condición de líder indígena, como gobernador del cabildo de la comunidad Chenche Buenavista y vicepresidente de la Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas en Colombia?*

Finalmente, le interesa saber a la Corte, si las medidas de protección ordenadas a favor del señor Yeltsin Edelmar Briñez (hijo del demandante), el 13 de marzo de 2012¹¹, aún se encuentran vigentes.

SEGUNDO.- REMITIR copia de la presente providencia, al señor Yecid Briñez Poloche (calle 5 N° 2-80 barrio El Carmen), en el municipio de El Guamo (Tolima), para su conocimiento.”

La Secretaría General de la Corte, libró los oficios N° OPTA-763 y A-1142 el 29 de noviembre de 2012.

2. Escrito presentado por el señor Yecid Briñez Poloche

¹¹ El esquema de seguridad asignado fue tipo 1, que incluye (i) un vehículo corriente; (ii) un conductor; y (iii) un escolta (Decreto 4912 de 2011, art. 11, Nral. 1°).

En escrito del 4 de diciembre de 2012, el demandante puso de presente la difícil situación de los pueblos indígenas en Colombia, el grado de vulnerabilidad al que están expuestos por cuenta de los grupos armados al margen de la ley, y el desinterés del Estado en proteger la vida, integridad y diversidad étnica y cultural.

Así mismo, hizo un relato en el que presentó una radiografía de la situación actual de los derechos humanos en el pueblo Pijao, en el que recientemente fue asesinado un líder indígena y han sido objeto de hostigamientos, extorsiones y chantajes por parte de la guerrilla de las FARC, autodefensas y bandas criminales, lo que ha conllevado la impunidad reinante.

En tal virtud, destaca que por su condición de líder indígena, está expuesto a una amenaza extraordinaria, a lo que se suma, la condición de desplazado por la violencia. Frente a esta situación, expresó a la Corte que su libertad se está viendo cercenada y que la decisión de la Unidad Nacional de Protección de no darle continuidad a las medidas protectivas, compromete la efectividad de sus derechos a la vida e integridad, y la de su familia.

Para terminar, sostuvo que las medidas cautelares otorgadas por la CIDH se encuentran vigentes, y que el estudio de riesgo efectuado por la entidad demandada, no tuvo en consideración su calidad de líder indígena. También indicó, que no ha recibido respuesta del recurso de apelación presentado en contra de la decisión de levantamiento de las medidas de protección.

3. Escrito de la Unidad Nacional de Protección

El 4 de diciembre de 2012, el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Unidad Nacional de Protección, dio respuesta a las inquietudes planteadas por la Corte, en los siguientes términos:

En primer lugar, aseveró que las medidas cautelares otorgadas por la CIDH a la comunidad indígena Pijao (resguardo Chenche Buenavista de Coyaima), se encuentran vigentes, siendo el marco, para que, desde el año 2004 se hayan otorgado medidas de protección a favor del accionante¹². Así mismo, allegó copia de la respuesta dada al recurso de reposición interpuesto contra la decisión de suspensión de las medidas de protección, del 25 de junio de 2012.

De otra parte, indicó que a pesar de que el estudio de riesgo tuvo en consideración que el actor es líder indígena y dirigente de una asociación indígena, no evidenció la presencia de factores objetivos y subjetivos que conlleven una amenaza directa en su contra, realizando para el efecto un

¹² Refiere que ha gozado de medidas materiales de protección consistentes en 51 apoyos de transporte, 29 tiquetes aéreos nacionales, 3 apoyos de reubicación, un chaleco antibalas, un medio de comunicación (celular), un vehículo corriente y dos unidades de escoltas.

riguroso análisis de los criterios de la amenaza¹³. En definitiva, señaló que el riesgo al que está expuesto el demandante es ordinario, lo que motivó la suspensión de las medidas de protección otorgadas.

En tercer término, puso de presente que el esquema de seguridad implementado al hijo del demandante, en razón de su amenaza extraordinaria, se encuentra vigente, estando a la espera de su posterior revisión.

Para concluir, advirtió que los documentos enviados tienen carácter reservado, en tanto se trata de información personal e íntima del actor, *“de tal forma que su acceso transfiere al funcionario que lo conoce, la obligación de reserva (...), por lo cual, estos documentos no deben formar parte del archivo a los cuales tiene acceso el público, con motivo de la consulta del expediente.”*¹⁴

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Esta Sala de la Corte Constitucional, es competente para revisar la sentencia dictada por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Civil, el 18 de junio de 2012, dentro de la acción de tutela de la referencia, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema jurídico

Le corresponde determinar a la Corte, si la decisión de la Unidad Nacional de Protección, adscrita al Ministerio del Interior, consistente en suspender las medidas de protección otorgadas al accionante el 29 de agosto de 2007, en calidad de líder indígena, dirigente de la Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas en Colombia y destinatario de medidas cautelares o precautorias de la CIDH, vulneró sus derechos fundamentales a la vida y seguridad personal.

Con el fin de dar respuesta, este tribunal reiterará la jurisprudencia relativa al derecho a la seguridad personal¹⁵, y finalmente, resolverá el caso concreto.

3. Derecho fundamental a la seguridad personal. Reiteración de jurisprudencia

Esta corporación en múltiples pronunciamientos, ha tenido oportunidad de referirse al derecho a la seguridad personal, precisando sus contenidos a partir

¹³ Se refiere a la realidad de la amenaza, la individualidad de la amenaza, la situación específica del amenazado, el escenario en que se presentan las amenazas y la inminencia del peligro.

¹⁴ Folio 34 del cuaderno de revisión.

¹⁵ Por tratarse de un tema que esta Sala de Revisión abordó en la sentencia T-234 de 2012, M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, reiterará la jurisprudencia allí expuesta.

de lo establecido en la Constitución y en instrumentos internacionales que hacen parte de la legislación interna¹⁶. Para efectos de reiterar el entendimiento que la Corte le ha dado a esta garantía, la Sala hará alusión, principalmente, a las sentencias **T-719 de 2003**¹⁷ y **T-339 de 2010**¹⁸, por considerar que son las que han precisado con mayor detalle el alcance constitucional del mismo.

3.1. Alcance dado por la jurisprudencia constitucional

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

El carácter de valor constitucional, se colige del preámbulo de la Constitución, al indicar que fue voluntad del pueblo soberano asegurar la vida, la convivencia y la paz, y del artículo 2º, según el cual las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades. De esta manera, ha estimado que la seguridad se constituye en uno de los puntos cardinales del orden público, en tanto *“garantía de las condiciones necesarias para el ejercicio de todos los derechos y libertades fundamentales por parte de las personas que habitan el territorio nacional”*¹⁹.

También, ha precisado que la seguridad es un derecho colectivo, *“es decir, un derecho que asiste en forma general a todos los miembros de la sociedad, quienes se pueden ver afectados por circunstancias que pongan en riesgo bienes jurídicos colectivos tan importantes para el conglomerado social, como el patrimonio público, el espacio público, la seguridad y salubridad públicas, la moral administrativa, el medio ambiente o la libre competencia económica (Art. 88, C.P.)”*²⁰

Finalmente, ha considerado la seguridad como derecho individual, en la medida en que es *“aquél que faculta a las personas para recibir protección adecuada por parte de las autoridades, cuandoquiera que estén expuestas a [amenazas] que no tienen el deber jurídico de tolerar, por rebasar éstos los niveles soportables de peligro implícitos en la vida en sociedad; en esa medida el derecho a la seguridad constituye una manifestación del principio de igualdad ante las cargas públicas, materializa las finalidades más básicas asignadas a las autoridades del Constituyente, garantiza la protección de los*

¹⁶ Véanse las sentencias T-728 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, T-339 de 2010, M.P. Juan Carlos Henao Pérez, T-134 de 2010, M.P. Nilson Pinilla Pinilla, T-1037 de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño, T-1254 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, T-1101 de 2008, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, T-496 de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño, T-1037 de 2006, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, T-686 de 2005, M.P. Rodrigo Escobar Gil, T-683 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, T-634 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, T-524 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y T-719 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹⁷ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹⁸ M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

¹⁹ T-719 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

²⁰ *Ibidem*.

derechos fundamentales de los más vulnerables, discriminados y perseguidos, y manifiesta la primacía del principio de equidad.”²¹

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

Bajo este contexto, la Corte ha precisado que el derecho a la seguridad personal, no se circunscribe exclusivamente a los casos en los que esté comprometida la libertad individual (protección de las personas privadas de la libertad), sino que comprende todas aquellas garantías que en un momento dado puedan verse afectadas y que requieran protección por parte del Estado, concretamente la vida y la integridad personal (arts. 11 y 12 C.P), como derechos básicos para la existencia misma de las personas²². Conforme a lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha señalado que *“el énfasis principal de la labor protectora de las autoridades ha sido ser la provisión efectiva de las condiciones mínimas de seguridad que posibilitan la existencia de los individuos en sociedad, sin estar expuestos a riesgos extraordinarios de recibir daños en su contra.”*²³

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

²¹ *Ibíd.*

²² Así por ejemplo, la Corte en la Sentencia T-719 de 2003, M.P Manuel José Cepeda Espinosa, señaló que el Constituyente expresamente proscribió la sujeción de las personas a ciertos riesgos que consideró inaceptables: el riesgo a ser sometidas a tortura, desaparición forzada, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (art. 12 C.P), el riesgo de ser sometidas a esclavitud, servidumbre o trata (art. 17 C.P), el riesgo de ser molestadas por sus convicciones o creencias (art. 18 C.P), el riesgo de ser molestadas directamente en su persona o en su familia (art. 28 C.P), el riesgo de ser objeto de persecución en forma tal que deban buscar asilo (art. 34 C.P), los múltiples riesgos a los que están expuestos los niños, entre ellos los peligros patentes de “toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos” (art. 44, C.P.), los múltiples riesgos a los que se enfrentan las personas de la tercera edad, especialmente en casos de mala alimentación (art. 46), o los innegables peligros a los que están sometidos quienes desarrollan actividades periodísticas en nuestro país (art. 73).

²³ *Ibídem.*

de garantizar la efectividad de los derechos fundamentales a la vida e integridad personal.

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

En un primer momento, la Corte hizo referencia a los tipos de riesgo (mínimo, ordinario, extraordinario, extremo y consumado)²⁴, frente a los cuales debe protegerse el derecho a la seguridad personal, precisando que dicha categorización resulta *“crucial para diferenciar el campo de aplicación del derecho a la seguridad personal de las órbitas de otros dos derechos fundamentales con los cuales está íntimamente relacionado, sin confundirse con ellos: la vida y la integridad personal.”*

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

Sin embargo, de manera reciente la Corte en sentencia T-339 de 2010²⁵, consideró necesario precisar la diferencia entre riesgo y amenaza, con el fin de determinar en que ámbito se hace necesario que el Estado dispense medidas de protección especiales. En tal contexto, señaló que *“el riesgo es siempre abstracto y no produce consecuencias concretas, mientras que la amenaza supone la existencia de señales o manifestaciones que hagan suponer que algo malo va a suceder. En otras palabras, la amenaza supone la existencia de ‘signos objetivos que muestran la inminencia de la agravación del daño’. Por este motivo, ‘cualquier amenaza constituye un riesgo, pero no cualquier riesgo es una amenaza’”*.

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

“[N]o se debe hablar únicamente de escala de riesgos sino de escala de riesgos y amenazas pues los dos primeros niveles de la escala se refieren al concepto de riesgo en la medida en la que, en estos niveles, existe una posibilidad abstracta y aleatoria de que el daño se produzca. En cambio, en los dos últimos niveles de la

²⁴ T-719 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

²⁵ M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

escala, ya no existe un riesgo únicamente sino que existe una amenaza en la medida en la que existen hechos reales que, por su sola existencia, implican la alteración del uso pacífico del derecho atacado y hacen suponer que la integridad de la persona corre peligro.”

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

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

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

Cuando una persona pertenece a este nivel, no está facultada para exigir del Estado medidas de protección especial, pues su derecho a la seguridad personal no está siendo afectado²⁶, en la medida en la que el riesgo de daño no es una lesión pero sí, en el mejor de los casos, un riesgo de lesión.

2) Nivel de amenaza: existen hechos reales que, de por sí, implican la alteración del uso pacífico del derecho a la tranquilidad y que hacen suponer que la integridad o la libertad de la persona corren verdadero peligro. En efecto, la amenaza de daño conlleva el inicio de la alteración y la merma del goce pacífico de los derechos fundamentales²⁷, debido al miedo razonable que produce visualizar el inicio de la destrucción definitiva del derecho. Por eso, a partir de este nivel, el riesgo se convierte en amenaza. Dependiendo de su intensidad, este nivel se divide en dos categorías:

²⁶ Esto es así si se parte de que el derecho a la seguridad personal es aquel que faculta a las personas que están sometidas a amenazas a obtener protección especial por parte del Estado.

²⁷ Como se verá más adelante, dependiendo de la intensidad de la amenaza, se vulneran diferentes derechos fundamentales. En el nivel de amenaza ordinaria, se vulnera el derecho a la seguridad personal mientras que el nivel de amenaza extrema, también se inicia la violación de los derechos a la vida y a la integridad personal.

- a) **amenaza ordinaria**: Para saber cuando se está en presencia de esta categoría, el funcionario debe hacer un ejercicio de valoración de la situación concreta y determinar si ésta presenta las siguientes características:
- i. existencia de un peligro específico e individualizable. Es decir, preciso, determinado y sin vaguedades;
 - ii. existencia de un peligro cierto, esto es, con elementos objetivos que permitan inferir que existe una probabilidad razonable de que el inicio de la lesión del derecho se convierta en destrucción definitiva del mismo. De allí que no pueda tratarse de un peligro remoto o eventual.;
 - iii. tiene que ser importante, es decir que debe amenazar bienes o intereses jurídicos valiosos para el sujeto como, por ejemplo, el derecho a la libertad;
 - iv. tiene que ser excepcional, pues no debe ser un riesgo que deba ser tolerado por la generalidad de las personas y, finalmente,
 - v. deber ser desproporcionado frente a los beneficios que deriva la persona de la situación por la cual se genera el riesgo.

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

- b) **amenaza extrema**: una persona se encuentra en este nivel cuando está sometida a una amenaza que cumple con todas las características señaladas anteriormente y además, el derecho que está en peligro es el de la vida o la integridad personal. De allí que, en este nivel, el individuo pueda exigir la protección directa de sus derechos a la vida y a la integridad personal y, en consecuencia, no tendrá que invocar el derecho a la seguridad como título jurídico para exigir protección por parte de las autoridades²⁸.

Por lo tanto, en el nivel de amenaza extrema, no sólo el derecho a

²⁸ Así, en el nivel de amenaza ordinaria, otros derechos, diferentes a la vida y a la integridad personal, pueden estar siendo afectados como, por ejemplo, el derecho a la libertad en el caso de una amenaza de secuestro.

la seguridad personal está siendo violado sino que, además, también se presenta la amenaza cierta que muestra la inminencia del inicio de la lesión consumada de los derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal. De allí que, cuando la persona esté en este nivel, tiene el derecho a que el Estado le brinde protección especializada.

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

Con base en lo anterior, cuando la persona está sometida a un nivel de riesgo, no se presenta violación alguna del derecho a la seguridad personal, pues los riesgos que se derivan de la existencia humana y de la vida en sociedad, deben ser soportados por todas las personas²⁹. Por el contrario, cuando la persona está sometida a una amenaza, se presenta la alteración del uso pacífico del derecho a la seguridad personal, en el nivel de amenaza ordinaria, y de los derechos a la vida y a la integridad personal, en virtud de la amenaza extrema³⁰.

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

²⁹ Otro problema de índole conceptual advertido por la Corte, es que cuando la persona está sometida a un riesgo ordinario, no tiene derecho a obtener protección en virtud del principio de igualdad ante las cargas públicas, pues se trata de un título jurídico de imputación en el que el Estado en desarrollo de una actividad legítima, crea una amenaza excepcional que perjudica a un ciudadano o a un grupo específico de ciudadanos.

³⁰ T-339 de 2010, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

Dentro de este contexto, valga recordar que el reconocimiento y la efectividad del derecho a la seguridad personal, imponen al Estado una carga prestacional significativa dependiendo del grado y el tipo de amenaza existente en cada caso, razón por la cual el legislador juega un papel importante a la hora de precisar el contenido de este derecho mediante programas, procedimientos, medidas e instituciones dispuestas para tal fin. No obstante, la jurisprudencia constitucional ha dispuesto que en aquellos casos en los que no hay norma aplicable al caso concreto, *“la autoridad administrativa competente y, en subsidio el juez, debe efectuar un ejercicio de ponderación, adicional al de determinar la intensidad de la amenaza a que está expuesta la persona, para establecer cuál es la medida de protección aplicable al caso”*³¹, pues lo contrario implicaría desconocer la aplicación directa de la Constitución (art. 4 C.P.)³² y el carácter inalienable de los derechos fundamentales (art. 5 C.P.).

Con fundamento en lo anterior, se tiene que las autoridades están instituidas para garantizar la efectividad del derecho fundamental a la seguridad personal, no sólo de las personas que están expuestas a un nivel de amenaza ordinaria, sino que tienen el deber constitucional de garantizar los derechos a la vida e integridad personal, cuando se trata de una amenaza de tipo extremo. Así mismo, que no proceden medidas preventivas cuando se ha concretado y materializado un daño consumado, sino de otro orden, *“en especial sancionatorias y reparatorias.”*³³

4. Análisis y solución del caso concreto

4.1. Procedencia de la acción de tutela

Una posible objeción para estudiar el fondo del asunto, radica en que, en principio, el demandante cuenta con otro medio de defensa judicial para controvertir la decisión administrativa dictada por la Unidad Nacional de Protección, que dispuso no darle continuidad a las medidas de protección otorgadas desde el 2007, en razón a que el estudio de seguridad efectuado ponderó la existencia de un riesgo ordinario, que es aquel soportable por cualquier persona.

Al respecto, valga recordar que la acción de tutela fue instituida por el constituyente de 1991, como un mecanismo de protección de los derechos fundamentales, al cual puede acudir cualquier persona que los considere amenazados o vulnerados. Sin embargo, su ejercicio está sujeto al cumplimiento de importantes condiciones de procedencia, que en últimas lo

³¹ ibídem.

³² “[c]arácter normativo y aplicación directa de la Constitución son en realidad cuestiones diferentes, aunque íntimamente relacionadas. Que una Constitución es normativa significa sencillamente que es vinculante, o en oposición a lo que ocurrió en el pasado, que no es programática. Que goza de aplicación directa supone además que su contenido prescriptivo puede hacerse valer en todo caso de conflictos, sin necesidad de la llamada *interpositio legislatoris*.” PRIETO SANCHÍS, Luis, *Justicia constitucional y derechos fundamentales*, Trotta, Madrid, 2009, p. 111.

³³ T-719 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

que buscan es evitar el vaciamiento de las competencias de las diferentes jurisdicciones. De allí, que los presupuestos que habilitan la acción de tutela sean la subsidiariedad y la inmediatez. El primero, indica en línea de principio, que ante la existencia de un medio de defensa judicial ordinario o extraordinario, la acción de tutela es improcedente, por regla general. De manera muy excepcional, en caso de que el juez logre constatar que la efectividad del mecanismo ordinario es precaria, es posible que la acción de tutela lo desplace por no ser idóneo y eficaz, supuesto en el que la protección *iusfundamental* debe ser concedida de manera definitiva. También la acción de tutela puede proceder como mecanismo transitorio, no obstante la existencia de otra acción judicial. En esta última hipótesis, se requiere la configuración de un perjuicio irremediable, es decir, que se trate de una situación urgente, grave, impostergable e inminente, condiciones que deberán ser valoradas por el operador jurídico atendiendo las circunstancias concretas del caso³⁴.

En el asunto objeto de estudio, la Corte encuentra que el demandante podría controvertir la decisión de la entidad accionada ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, teniendo como medio de control la nulidad y restablecimiento del derecho. No obstante, la circunstancia de que ostente la condición de sujeto de especial protección constitucional, dada su condición de indígena, líder de la comunidad Chenche Buenavista de Coyaima (gobernador de la parcialidad) y dirigente de la Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas en Colombia, lo cual corroboró mediante certificaciones expedidas por la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías del Ministerio del Interior³⁵, son razones suficientes para considerar que el mecanismo judicial para impugnar la decisión que revocó las medidas de protección otorgadas a su favor, no es idóneo ni efectivo, pues ciertamente no solo pueden estar comprometidos sus derechos fundamentales, sino también el derecho a la existencia de la parcialidad a la que pertenece como autoridad tradicional. Justamente, el principio de no discriminación como norma de derecho imperativo³⁶, no hace posible que el goce efectivo de los derechos de los indígenas solamente pueda ser garantizado como sujeto colectivo, sino también de manera individual. Así lo establece, la Declaración

³⁴ T-225 de 1993, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

³⁵ Folios 36 y 37 del cuaderno principal. Según el Convenio 169 de la OIT, el reconocimiento personal y comunitario sobre la identidad étnica, descansa en la existencia de rasgos culturales y sociales compartidos por los miembros del grupo que los diferencien de los demás sectores sociales y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial (**elemento objetivo**), y de la existencia de una identidad grupal que lleve a los individuos a asumirse como miembros de una específica colectividad (**elemento subjetivo**). Por tanto, la Corte en sentencia T-853 de 2011, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva, destacó que por la trascendencia del reconocimiento personal y comunitario sobre la identidad étnica, las certificaciones expedidas por distintas instituciones que pretendan acreditar dicha condición, “sólo tienen la función de corroborar el hecho referido.”

³⁶ T-376 de 2012, M. P. María Victoria Calle Correa. Sentencia del caso *Xákmok Kásek v. Paraguay* de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 24 de agosto de 2010 (párr. 269), que sobre el particular precisó: “El principio de la protección igualitaria y efectiva de la ley y de la no discriminación constituye un dato sobresaliente en el sistema tutelar de los derechos humanos consagrado en varios instrumentos internacionales y desarrollado por la doctrina y la jurisprudencia. En la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio *jus cogens*. Sobre él descansa el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y pernean todo el ordenamiento jurídico.”

de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (art. 1°), al indicar:

“Los indígenas tienen derecho, como pueblo o como individuos, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y las normas internacionales de derechos humanos.” (Las subrayas y negrillas son agregadas).

De igual manera, sea del caso precisar que aun cuando el accionante sostiene que la falta de respuesta a los recursos presentados contra la decisión de suspensión de las medidas de protección vulneró el derecho de petición, la circunstancia de que hubiera obtenido respuesta solamente al recurso de reposición, no es suficiente para concluir que se ha presentado un hecho superado, sino que se hace necesario que el juez constitucional entre a determinar si debe o no darle continuidad al esquema de seguridad asignado, o dicho de otra manera, si los derechos fundamentales a la vida y a la seguridad personal se encuentran amenazados.

En ese orden de ideas, la acción de tutela es el mecanismo idóneo y definitivo para ventilar la controversia suscitada.

4.2. La decisión de la Unidad Nacional de Protección, no solo desconoció la especial protección constitucional que el Estado debe prodigar a los líderes indígenas en el contexto del conflicto armado, sino que también omitió las medidas cautelares otorgadas por la CIDH

La situación de los pueblos indígenas en el contexto del conflicto armado interno colombiano, es difícil. Por ello, sobre el Estado recaen deberes positivos y negativos para garantizar su supervivencia, pues es sobre ellos que se edifica la verdadera identidad de una nación. De esta manera, las políticas de seguridad deben trascender del plano formal, para ubicarse en un contexto en el que la efectividad de sus derechos fundamentales, no solo individualmente, sino también como pueblo, debe ser la principal premisa.

En el asunto objeto de estudio, para la Sala no existe duda alguna de que el demandante y algunos integrantes de su núcleo familiar (padre e hijo), han sido víctima de constantes amenazas e intimidaciones, las cuales han sido puestas en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación³⁷, denuncias que al parecer, aún se encuentran en trámite y que plantean como principal dificultad la individualización de los responsables, labor que le corresponde exclusivamente al Estado, en tanto según narra el actor, hacen parte de grupos armados al margen de la ley. Sobre este particular, la jurisprudencia

³⁷ Folios 17 y 18 y 27 y 28 del cuaderno principal.

constitucional ha sido precisa en indicar que la protección del derecho a la seguridad personal, mediante el ejercicio de la acción de tutela, no puede condicionarse a la existencia de condenas que den cuenta de los hechos, en la medida en que su función es eminentemente protectora, a diferencia de lo que ocurre con la acción penal. Así lo expresó, en la sentencia T-853 de 2011³⁸:

“[E]l análisis de los elementos probatorios relacionados con la existencia de amenazas al derecho fundamental a la seguridad personal, no gira en torno a la existencia de condenas o investigaciones penales que corroboren los hechos. Dada la función eminentemente protectora de los derechos fundamentales de la acción de tutela, en contraste con la función punitiva del derecho penal, es apenas natural que sigan estándares de prueba diferentes. En la acción de tutela, concretamente, una amenaza puede acreditarse mediante pruebas sumarias; existe plena informalidad en la recolección y análisis de las mismas; se presume la veracidad de los hechos narrados por el peticionario y no discutidos por la parte accionada, y se da aplicación al principio pro homine en la valoración de los hechos. Se trata de exigencias propias de la protección de derechos fundamentales que son independientes de que opere el ius puniendi estatal como medida de protección de bienes jurídicos escogidos como trascendentes por el legislador al configurar la política criminal.”

Esa difícil situación de seguridad que ha venido agobiando al demandante y a su familia, no ha sido en absoluto, desconocida por el Estado, al punto que según se desprende de las pruebas que obran en el expediente, la protección que ha brindado al actor, ha surtido diferentes fases. La primera, que puede circunscribirse cronológicamente entre los años 2002 y 2007 (primer semestre), en la que fue destinatario de equipos de telefonía móviles³⁹, apoyo de transporte terrestre, asignación de un chaleco antibalas, medidas preventivas de seguridad por intermedio de la Policía Nacional, entrega de tiquetes aéreos nacionales y apoyo de reubicación temporal por dos meses pagaderos mes a mes, respecto de las cuales, valga anotar, desde el año 2005 el Ministerio del Interior y de Justicia, aludió a las medidas cautelares conferidas al actor por la CIDH y a la necesidad de adoptar medidas protectivas a su favor. La segunda entre los años 2007 (segundo semestre) a 2012, hace relación con las medidas de protección objeto de suspensión por

³⁸ M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

³⁹ En esa oportunidad, la Vicepresidencia de la República de Colombia (Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario), coadyuvó la solicitud de asignación de teléfonos móviles, y puso de presente “[l]a situación de riesgo por la cual atraviesan las Organizaciones Indígenas al sur del Tolima ha podido ser verificada por el Programa Presidencial de Derechos Humanos, razón por la que vemos la necesidad de coadyuvar dicha petición, más aún cuando esta organización nos ha dado a conocer que los grupos al margen de la ley que operan en esta zona dieron muerte a un indígena de AICO y han originado el desplazamiento de otros miembros de esta comunidad, aumentando así el caso de hechos violentos, los cuales se están monitoreando desde la Comisión Intersectorial de Derechos Humanos y DIH para el departamento del Tolima y de las cuales ustedes son partícipes en compañía de la Oficina para Asuntos Indígenas.”

parte de la Unidad Nacional de Protección, el 13 de marzo de 2012, que fueron dispensadas como consecuencia de las constantes amenazas, hostigamientos, amedrentamientos e intimidaciones que conllevaron que el estudio de seguridad arrojara como resultado que la amenaza que se cernía sobre el peticionario era extraordinaria, razón por la cual fue asignado un esquema individual de seguridad, en los términos del Decreto 2816 de 2006, vigente para la época⁴⁰.

Así las cosas, para la Corte fue poco afortunada la decisión adoptada por la Unidad Nacional de Protección, adscrita al Ministerio del Interior, que si bien tuvo en consideración diferentes variables al momento de revalorar la situación de seguridad de demandante, específicamente, se apoyó en los informes de diferentes instituciones que no dieron cuenta de la existencia, supuestamente, de factores objetivos y subjetivos que pudieran comprometer su derecho a la seguridad personal, lo único cierto es que no pueden ser considerados como determinantes para concluir que sobre el accionante no se cierne una amenaza extraordinaria, pues a las claras, existían otros factores o elementos que fueron pasados por alto como (i) la vulnerabilidad a la que está expuesto el pueblo Pijao, en el contexto del conflicto armado interno; (ii) la situación de seguridad de su hijo; (iii) la condición de activista indígena (que no ha sido rebatida por la entidad accionada); y (iv) las medidas cautelares dispensadas por la CIDH, desde el año 2003.

En efecto, tal como lo señaló esta corporación en el auto 004 de 2009⁴¹, “[e]l conflicto armado colombiano amenaza con el exterminio cultural y físico a numerosos pueblos indígenas del país”, siendo justamente uno de esos pueblos el Pijao. Por tal razón, la Corte ordenó a diferentes instituciones del Estado la formulación e iniciación de la implementación del plan de salvaguarda étnica para esa comunidad, a fin de que gocen de una especial protección en el contexto del conflicto armado, siendo condición ineludible, la participación activa y efectiva de las autoridades legítimas. Así las cosas, al no brindarse protección por parte del Estado al accionante como líder de la mencionada parcialidad, claramente el riesgo de desaparición del pueblo al que pertenece es aún mayor.

A lo anterior, se suma el reciente informe de Amnistía Internacional, correspondiente a la situación de los derechos humanos en Colombia en el año 2012⁴², que es enfático en indicar que “[e]l largo conflicto armado interno siguió afectando sobre todo a los derechos humanos de la población civil, **especialmente a los pueblos indígenas**”, de lo cual da cuenta la muerte violenta de 111 indígenas, incluidos 6 líderes, en los 11 primeros meses de ese año, cifra que fue presentada por la Organización Nacional Indígena de Colombia. Del mismo modo, el 30 de enero de 2013, la CIDH condenó el

⁴⁰ El esquema de seguridad fue asignado por el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos (CRER), en sesión del 29 de agosto de 2007.

⁴¹ M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁴² En: <http://www.amnesty.org/es/region/colombia/report-2012#section-32-9>

asesinato de un líder indígena y autoridad tradicional del pueblo Nasa, quien era beneficiario de medidas cautelares desde el 14 de noviembre de 2011. Así mismo, reiteró *“su preocupación por la situación de vulnerabilidad en que viven los pueblos indígenas en Colombia.”*⁴³

Algo que igualmente viene al caso mencionar, es que la decisión adoptada por el CERREM pasó por alto que el mismo día que estaba retirando las medidas de protección al accionante (13 de marzo de 2012), asignaba un esquema de seguridad a su hijo Yeltsin Edelmar Briñez Lezama, quien hace parte de su núcleo familiar, situación que claramente plantea una contradicción insuperable.

Del mismo modo, para la Sala, la decisión de la Unidad Nacional de Protección desconoce las medidas cautelares que fueron otorgadas en el año 2003 por la CIDH al pueblo Pijao Chenche Buenavista, que a juicio de esta Corte son vinculantes y no pueden ser desconocidas por el Estado colombiano, pues ello sería poner en entredicho las obligaciones internacionales adquiridas en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Carta de la Organización de los Estados Americanos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en virtud del principio *pacta sunt servanda*. En el informe de las medidas cautelares otorgadas por la CIDH, en el año 2003, se lee⁴⁴:

“El 2 de octubre de 2003 la Comisión otorgó medidas cautelares a favor de miembros de 15 cabildos y resguardos del pueblo indígena Pijao en el Departamento del Tolima. La información disponible indica que miembros de estos cabildos y resguardos se encuentran en una situación de peligro inminente para su vida, integridad personal y permanencia en su territorio. Concretamente, los grupos paramilitares contarían con una lista de más de cien indígenas y campesinos a quienes han declarado como objetivos militares. El 28 de septiembre de 2003 el indígena Iván Montiel fue secuestrado por grupos paramilitares tras lo cual su cuerpo descuartizado apareció en el sitio Punto Papagalá entre Coyaima y Saldaña. En vista de la situación, la CIDH solicitó al Estado colombiano la adopción de las medidas necesarias para proteger la vida y la integridad física de los beneficiarios e informar sobre las acciones emprendidas para investigar los hechos y poner fin a las amenazas. La Comisión ha continuado recibiendo información sobre la situación de las personas protegidas.”

En relación con la fuerza vinculante de las medidas cautelares otorgadas por la CIDH, la jurisprudencia constitucional ha sido sólida y consistente en indicar

⁴³ En: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2013/007.asp>

⁴⁴ En: <http://www.cidh.org/medidas/2003.sp.htm>

que su carácter es obligatorio en el orden interno⁴⁵, en tanto (i) se trata de un órgano que hace parte de la Organización de Estados Americanos (OEA), en la que Colombia es uno de sus miembros; (ii) el Estado colombiano ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos, instrumento internacional que en virtud de artículo 93 (inciso 1º) de la Constitución, hace parte del ordenamiento jurídico interno; y (iii) el Estatuto de la CIDH fue adoptado por la Asamblea General de la OEA, en la cual participa Colombia.

Así las cosas, para la Corte que la Constitución establezca reenvíos para incorporar a la normatividad interna solamente tratados o convenios internacionales, no *“es óbice para considerar que las demás fuentes del derecho internacional público son incorporadas de manera automática a los ordenamientos jurídicos internos, es decir, no precisan de una norma de transformación como sería el caso de una ley. En Colombia se aplican estas mismas reglas generales. Así pues, las medidas cautelares adoptadas por la CIDH se incorporan de manera automática al ordenamiento jurídico interno.”*⁴⁶ De la misma manera, destacó que en tanto las medidas cautelares no obedecen a situaciones generalizadas de violaciones de los derechos humanos, sino a casos concretos, particularizados, con beneficiarios determinados, que buscan proteger los derechos a la vida e integridad personal, *“no es de recibo el argumento de que el Estado destinatario de las medidas cautelares goce de absoluta liberalidad [o discrecionalidad] para cumplir o no lo decidido por la CIDH, tanto menos y en cuanto el otorgamiento de aquellas no constituye prejuzgamiento sobre el fondo de la cuestión.”*⁴⁷

En consecuencia, lo que se impone es darle continuidad a las medidas de protección que requiera el señor Yecid Briñez Poloche, a fin de evitar la consumación de un daño, para lo cual se deberá garantizar, como mínimo, el esquema de protección que fue asignado en su momento, amparo que de ser necesario, deberá extenderse a su núcleo familiar⁴⁸. Lo anterior, siempre y cuando subsistan los factores que dieron lugar a su otorgamiento, incluidos los mencionados en esta decisión.

Finalmente, la Corte no puede pasar por alto la recomendación efectuada por la Unidad Nacional de Protección, mediante oficio N° OFI12-00009175 del 4 de diciembre de 2012, en el sentido de que los documentos aportados *“no deben formar parte del archivo a los cuales tienen acceso al público, con motivo de la consulta del expediente”*, razón por la cual ordenará a la Secretaría General de esta corporación que, para dar cumplimiento al artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, tanto la anotada comunicación como los

⁴⁵ T-558 de 2003, M. P. Clara Inés Vargas Hernández, T-786 de 2003, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra y T-524 de 2005, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁴⁶ T-558 de 2003, M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁴⁷ Ídem.

⁴⁸ Para el momento de la presentación de la acción de tutela, el hijo del actor (Yeltsin Edelmar Briñez Lezama), era destinatario del esquema de protección tipo uno, que en los términos del Decreto 4912 de 2011 (art. 11, numeral 1º, literal a), incluye: (i) 1 vehículo automotor; (ii) 1 conductor; y (iii) 1 escolta.

documentos anexos, sean devueltos en sobre cerrado al despacho judicial de instancia, con el fin de que garantice la debida reserva.

Por las razones expuestas, la Sala revocará la sentencia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Civil, el 18 de julio de 2012, y en su lugar, amparará los derechos fundamentales a la vida y a la seguridad personal del señor Yecid Briñez Poloche. En consecuencia, ordenará a la Unidad Nacional de Protección, adscrita al Ministerio del Interior, que dentro de las cuarenta y ocho (48) siguientes a la notificación de esta providencia, disponga de manera ininterrumpida, la continuidad de las medidas de protección otorgadas al señor Yecid Briñez Poloche, el 29 de agosto de 2007, en el marco de las medidas cautelares que fueron concedidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el 2 de octubre de 2003, hasta cuando subsistan los factores que dieron lugar a su otorgamiento, incluidos los señalados en esta providencia.

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia emanada del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Civil, el 18 de julio de 2012, que negó el amparo constitucional impetrado por el señor Yecid Briñez Poloche contra la Unidad Nacional de Protección, adscrita al Ministerio del Interior, con vinculación oficiosa del Comité de Evaluación y Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM). En su lugar, **TUTELAR** los derechos fundamentales a la vida y a la seguridad personal.

SEGUNDO.- ORDENAR a la Unidad Nacional de Protección, adscrita al Ministerio del Interior, que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, disponga de manera ininterrumpida la continuidad de las medidas de protección otorgadas al señor Yecid Briñez Poloche, el 29 de agosto de 2007, en el marco de las medidas cautelares que fueron concedidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el 2 de octubre de 2003, amparo que de ser necesario, deberá extenderse a su núcleo familiar. Lo anterior, hasta cuando subsistan los factores que dieron lugar a su otorgamiento, incluidos los señalados en esta providencia.

TERCERO.- ORDENAR a la Secretaría General de la Corte, que devuelva al juez de instancia en sobre cerrado, el oficio N° OFI12-00009175 del 4 de diciembre de 2012 y los documentos anexos, a fin de que garantice la debida reserva.

CUARTO.- Por la Secretaría General de la Corte, **LÍBRESE** la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

NILSON ELÍAS PINILLA PINILLA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO
Secretaria General