

REPUBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL  
Sala Segunda de Revisión

AUTO No. 200 de 2007

**Referencia: Sentencia T-025 de 2004 – Protección del derecho a la vida y a la seguridad personal de líderes de la población desplazada y personas desplazadas en situación de riesgo.**

Adopción de medidas de protección de los derechos a la vida y a la seguridad personal de algunos líderes de la población desplazada y ciertas personas desplazadas en situación de riesgo.

**Magistrado Ponente:**  
MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., trece (13) de agosto de dos mil siete (2007)

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha adoptado el presente Auto con el propósito de adoptar medidas cautelares para la protección de los derechos a la vida y a la seguridad personal de algunos líderes de la población desplazada y ciertas personas desplazadas en situación de riesgo, en el marco del proceso de seguimiento a la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004.

**I. ANTECEDENTES DE LA PRESENTE DECISION**

1. En la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional en el campo del desplazamiento forzado en el país, constatando –entre otras– que los derechos a la vida y a la seguridad personal de la población desplazada, en particular de sus líderes y representantes, eran objeto de violaciones masivas y sistemáticas, ante las cuales las autoridades no habían adoptado medidas apropiadas y conducentes encaminadas a conjurar las causas de la violación y garantizar así el goce efectivo de los referidos derechos.

2. De conformidad con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, “*el juez (...) mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza.*”<sup>1</sup> La Sala Segunda de la Corte Constitucional, en el marco del proceso de seguimiento al cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004, mantiene su competencia para verificar que las autoridades adopten las medidas necesarias para asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas desplazadas en el país.

---

<sup>1</sup> Sobre la competencia de la Corte Constitucional para dictar autos que aseguren que el cumplimiento de lo ordenado en una sentencia de tutela, siempre que ello sea necesario, ver, entre otros, los Autos 010 y 045 de 2004, MP: Rodrigo Escobar Gil. Ver también la sentencia T-086 de 2003, MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

3. En la sentencia T-025 de 2004, la Corte manifestó que entre los derechos fundamentales violados por la condición de desplazamiento forzoso, se incluye “*el derecho a la seguridad personal*”, puesto que el desplazamiento conlleva riesgos específicos, individualizables, concretos, presentes, importantes, serios, claros y discernibles, excepcionales y desproporcionados para varios derechos fundamentales de los afectados.” También explicó la Corte que para la interpretación del alcance de este derecho en el contexto del desplazamiento forzado interno son pertinentes los Principios Rectores del Desplazamiento Interno, en particular los Principios 8, 10, 12, 13 y 15.<sup>3</sup>

4. Como parte del proceso de seguimiento al cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional está en el deber de adoptar decisiones sustantivas encaminadas a asegurar que las autoridades competentes garanticen el goce efectivo de los derechos fundamentales de la población desplazada, entre ellos los derechos a la vida y a la seguridad personal de personas desplazadas, y en particular de líderes y representantes de organizaciones de la población desplazada.

5. La Corte Constitucional ha sido informada, mediante peticiones dirigidas directamente al Magistrado Sustanciador por las personas afectadas, sobre situaciones de riesgo grave y excepcional para sus vidas, relacionadas directamente con su situación de desplazamiento o en la mayoría de los casos con su condición de líderes o representantes de la población desplazada, ante las cuales las autoridades competentes, según lo dicho por ellos, han omitido adoptar las medidas de protección requeridas por la dimensión del riesgo que se ha acreditado ante sus correspondientes Despachos, o bien han adoptado medidas insuficientes de protección, que participarían de una serie de falencias comunes que se indicarán más adelante.

<sup>2</sup> Ver por ejemplo, las sentencias T-258 de 2001, MP: Eduardo Montealegre Lynett, donde la Corte protege el derecho a la vida de un docente amenazado por las FARC, que es obligado a desplazarse a Manizales junto con su familia y a solicitar su traslado como docente a otro municipio dentro del mismo departamento. La única oferta que había recibido fue para reubicarse en un lugar donde operaba el mismo frente que le había amenazado inicialmente; T-795 de 2003, MP: Clara Inés Vargas Hernández. Dado que el servicio de educación está descentralizado, la Corte deniega la tutela para ordenar el traslado de los docentes, debido a la falta de desarrollo de la Ley 715 de 2001 en lo concerniente al traslado y reubicación de docentes amenazados, pertenecientes a distintas secretarías de educación departamentales.

<sup>3</sup> **Principio 8:** “El desplazamiento no se llevará a cabo de forma que viole los derechos a la vida, dignidad, libertad y seguridad de los afectados.”

**Principio 10:** “1. El derecho a la vida es inherente al ser humano y estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente. Los desplazados internos estarán protegidos en particular contra: a) el genocidio; b) el homicidio; c) las ejecuciones sumarias o arbitrarias; y d) las desapariciones forzadas, incluido el secuestro o la detención no reconocida con amenaza o resultado de muerte. // Se prohibirán las amenazas y la incitación a cometer cualquiera de los actos precedentes. 2. Los ataques u otros actos de violencia contra los desplazados internos que no intervienen o han dejado de intervenir en las hostilidades estarán prohibidos en toda circunstancia. Los desplazados internos serán protegidos, en particular, contra: a) los ataques directos o indiscriminados u otros actos de violencia, incluida la creación de zonas en las que se permiten los ataques a la población civil; b) la privación de alimentos como medio de combate; c) su utilización como escudos de ataques contra objetivos militares o para proteger, facilitar o impedir operaciones militares; d) los ataques a sus campamentos o asentamientos; y e) el uso de minas antipersonal.”

**Principio 12:** “1. Todo ser humano tiene derecho a la libertad y seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios.

2. Para dar efecto a este derecho, los desplazados internos no podrán ser reclusos o confinados en campamentos. Si en circunstancias excepcionales la reclusión o el confinamiento resultan absolutamente necesarios, su duración no será superior a la impuesta por las circunstancias.

3. Los desplazados internos disfrutarán de protección contra la detención o encarcelamiento arbitrarios como resultado de su desplazamiento.

4. Los desplazados internos no podrán ser tomados como rehenes en ningún caso.”

**Principio 13:** “1. Los niños desplazados no serán alistados en ningún caso ni se les permitirá o pedirá que participen en las hostilidades.

2. Se protegerá a los desplazados internos contra las prácticas discriminatorias de alistamiento en fuerzas o grupos armados como resultado de su desplazamiento. En particular, se prohibirán en toda circunstancia las prácticas crueles, inhumanas o degradantes que obliguen a los desplazados a alistarse o castiguen a quienes no lo hagan.”

**Principio 15:** “Los desplazados internos tienen derecho a: a) buscar seguridad en otra parte del país; b) abandonar su país; c) solicitar asilo en otro país; y d) recibir protección contra el regreso forzado o el reasentamiento en cualquier lugar donde su vida, seguridad, libertad y salud se encuentren en peligro.”

6. Es deber de la Corte Constitucional, en tanto juez de tutela en el presente proceso y garante de la integridad de la Carta Política (art. 241, C.P.), adoptar las medidas que están en su órbita de competencia para garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales; y las situaciones que se han puesto en su conocimiento por parte de las personas directamente afectadas, parecen, prima facie, indicar la existencia de serios riesgos para los derechos a la vida y a la seguridad personal de quienes representan a la población desplazada o forman parte de ella, riesgos que por su carácter extraordinario, injustificado e intolerable, han de ser conjurados mediante medidas efectivas.

7. En las decisiones sustantivas que la Corte adoptará en relación con el goce efectivo del derecho a la vida y a la seguridad personal de las personas en situación de desplazamiento forzado y en particular de sus líderes y representantes, se explicarán en detalle las implicaciones constitucionales de las diversas falencias comunes identificadas en la respuesta de las autoridades competentes a las solicitudes de protección presentadas por las personas cuyos derechos a la vida están amenazados, y se adoptarán las medidas necesarias para garantizar el goce efectivo de tales derechos fundamentales. Sin embargo, para efectos de sustentar brevemente el fundamento de las presentes medidas cautelares, la Sala indicará esquemáticamente cuáles son estas falencias, según lo alegado por los interesados, y cómo se opondrían a los deberes de protección de las autoridades en relación con la población en situación de desplazamiento forzado.

## **II. CONTEXTO FACTICO DENTRO DEL CUAL SE ADOPTA LA PRESENTE DECISION.**

1. Ante la Corte Constitucional ha sido denunciado por diversas fuentes –estatales, no gubernamentales e internacionales, así como por hechos notorios de público conocimiento- que los líderes y representantes de la población desplazada por la violencia en el país son objeto de persecuciones, amenazas, atentados, homicidios, torturas, retenciones, señalamientos y otros actos delictivos de comprobada ocurrencia, como parte de un patrón recurrente que se asocia a sus labores comunitarias y cívicas y ha sido implementado por grupos armados al margen de la ley. Se trata, según se acredita ante esta Corporación, de 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, y que debe ser objeto de la mayor consternación y atención por parte de las autoridades en cumplimiento de su deber constitucional primario de proteger la vida de los asociados (C.P., arts. 2 y 11).

2. La persecución contra los líderes y representantes de la población desplazada por la violencia se deriva de diversos y complejos marcos causales respecto de los cuales no se pueden efectuar afirmaciones generales. Sin embargo, han señalado quienes acreditan este problema ante la Corte, en tanto constante, que dichas personas y sus familias son objeto de persecución por ciertas causas comunes, tales como (i) el señalamiento del que son objeto, por parte de los grupos armados al margen de la ley, como “informantes” o “colaboradores”, bien sea de otros grupos armados al margen de la ley, o de las autoridades, (ii) el tipo de información que manejan en virtud de sus posiciones organizacionales, y que puede comprometer la seguridad de sus asociados, (iii) su visualización como obstáculos para las aspiraciones de penetración social y territorial de los grupos armados al margen de la ley, (iv) sus labores de reivindicación de los derechos fundamentales de la población desplazada, particularmente cuando se trata de promover los derechos constitucionales de los desplazados como víctimas, o (v) su visibilidad social, que propicia el uso de su victimización como instrumento para la intimidación y el amedrentamiento de la población desplazada y de la sociedad civil en general por parte de actores criminales.

En este contexto es importante resaltar que según se ha acreditado ante la Corte, las relaciones establecidas entre los líderes y representantes de población desplazada y las autoridades encargadas de brindarles protección, en la práctica pueden terminar por incrementar sustancialmente el nivel de riesgo de tales líderes y representantes, bien sea porque (a) el hecho de pedir ayuda a las autoridades e involucrarlas en sus situaciones genera represalias de parte de quienes atentan contra su vida, (b) las autoridades han procurado la colaboración de algunos de estos líderes y representantes para desarrollar sus operaciones de preservación del orden público y lucha contra el delito, sin brindarles medidas de protección concomitantes que conjuren el riesgo adicional que dicha colaboración les genera, o (c) el hecho de promover los derechos fundamentales de sus asociados, particularmente como víctimas que participan de procesos judiciales contra actores armados ilegales, les pone en la

mira de los sujetos cuyos intereses se verían afectados por el desarrollo del proceso penal correspondiente. En estos casos, las autoridades han fallado en el cumplimiento de su obligación de no incrementar los niveles de riesgo de los asociados sin proveer las medidas de protección apropiadas, y han contribuido al marco causal del riesgo cierto -en no pocas oportunidades materializado- que pende sobre los líderes y representantes de la población en situación de desplazamiento.

3. La respuesta de las autoridades ante esta grave y preocupante situación de riesgo no ha sido adecuada, ni ha reflejado un cumplimiento pleno de los deberes constitucionales básicos del Estado en relación con la protección de la vida, la seguridad personal y la integridad de todas las personas, y en particular de los líderes y representantes de población desplazada. Ante la Corte Constitucional se han documentado numerosos casos de líderes y representantes de población desplazada que fueron asesinados, o que han sido objeto de atentados contra su vida, después de haber solicitado infructuosamente la protección del Estado, en algunos casos luego de varios años de reiterar peticiones, cada vez más apremiantes, a las autoridades de todo nivel. La 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, son algunos de los factores comunes que se han identificado como fallas en la atención estatal frente a este tipo de casos, y que se reseñarán en detalle más adelante en esta providencia.

4. La existencia del grave riesgo que se ha demostrado que existe contra los líderes y representantes de la población desplazada genera en éstos un estado de permanente zozobra, incertidumbre e inseguridad, que -según han afirmado ante distintas autoridades, incluida la Corte Constitucional- les impide vivir en condiciones dignas e incide directamente sobre el ejercicio de sus derechos fundamentales y los de su familia. Ante la desesperación por la desatención estatal, el riesgo que experimentan y su situación de temor constante, un alto número de tales líderes y representantes han optado, o bien por desplazarse nuevamente a lo largo del país -en algunos casos viéndose obligados a regresar al lugar donde se origina el riesgo para sus vidas-, o por solicitar la protección de otros Estados, por canales tales como la solicitud de asilo o refugio. El recurso frecuente a este tipo de soluciones refleja nítidamente el incumplimiento de los deberes de protección del Estado colombiano frente a tales ciudadanos, y debe constituirse en un factor de apremio para que las distintas autoridades competentes en el campo incrementen su diligencia en la protección de las personas en esta situación y de sus núcleos familiares - incluida la Corte Constitucional como garante de sus derechos fundamentales en el marco del estado de cosas inconstitucional declarado en materia de desplazamiento interno.

5. El contexto fáctico que se reseña incide adicionalmente sobre la efectividad del derecho a la participación de las personas en situación de desplazamiento, así como en la reivindicación de sus derechos fundamentales, la cual se tramita en una alta proporción de los casos por medio de las organizaciones y mecanismos que desarrollan los líderes y representantes en riesgo. Aunque en algunos casos dichos líderes y representantes han perseverado en sus actividades cívicas, comunitarias y de reivindicación de los derechos humanos pese a las amenazas ciertas que se ciernen sobre sus vidas, tal curso de acción es excepcional y no puede, bajo ningún punto de vista, exigirse a quienes representan los intereses de la población desplazada que sacrifiquen sus propias vidas en cumplimiento de sus labores.

### **III. DEBERES DE PROTECCION MINIMOS DEL ESTADO COLOMBIANO EN RELACION CON LOS DERECHOS A LA VIDA Y A LA SEGURIDAD PERSONAL DE LA POBLACION DESPLAZADA, EN PARTICULAR DE SUS LIDERES Y REPRESENTANTES.**

1. Las autoridades tienen el deber primario de proteger los derechos fundamentales a la vida y a la seguridad personal de todos los residentes en el país. Según ha explicado la Corte Constitucional en sentencia T-719 de 2003, el derecho a la seguridad personal, entendido como el "*derecho a recibir protección estatal frente a riesgos extraordinarios que el individuo no tiene el deber jurídico de soportar*", activa obligaciones estatales de adoptar medidas de protección cuyo contenido específico se ha de fijar en atención a las circunstancias de cada caso concreto, las cuales "*deben ser evaluadas como un todo, desde una perspectiva integral, para establecer la naturaleza,*

*alcance, intensidad y continuidad de los riesgos que gravitan sobre cada individuo”, y determinar si éstos son “riesgos específicos, individualizables, concretos, presentes, importantes, serios, claros, discernibles, excepcionales y desproporcionados para el sujeto”. En igual sentido, la jurisprudencia constitucional condensada en dicha sentencia precisó que las autoridades constitucionales tienen ciertas obligaciones básicas para preservar el derecho fundamental a la seguridad personal de quienes se ven enfrentados a este tipo de riesgos, a saber: “1. La obligación de identificar el riesgo extraordinario que se cierne sobre una persona, una familia o un grupo de personas, así como la de advertir oportuna y claramente sobre su existencia a los afectados. Por eso, no siempre es necesario que la protección sea solicitada por el interesado. 2. La obligación de valorar, con base en un estudio cuidadoso de cada situación individual, la existencia, las características (especificidad, carácter individualizable, concreción, etc.) y el origen o fuente del riesgo que se ha identificado. 3. La obligación de definir oportunamente las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar que el riesgo extraordinario identificado se materialice. 4. La obligación de asignar tales medios y adoptar dichas medidas, también de manera oportuna y en forma ajustada a las circunstancias de cada caso, en forma tal que la protección sea eficaz. 5. La obligación de evaluar periódicamente la evolución del riesgo extraordinario, y de tomar las decisiones correspondientes para responder a dicha evolución. 6. La obligación de dar una respuesta efectiva ante signos de concreción o realización del riesgo extraordinario, y de adoptar acciones específicas para mitigarlo o paliar sus efectos. 7. La prohibición de que la Administración adopte decisiones que creen un riesgo extraordinario para las personas en razón de sus circunstancias, con el consecuente deber de amparo a los afectados.”*

2. El desplazamiento forzado es una situación que coloca a sus víctimas en situaciones de particular vulnerabilidad e indefensión, lo cual hace que las personas en condiciones de desplazamiento estén, según explicó la Corte Constitucional en la sentencia T-719 de 2003, “*expuestas a riesgos de una intensidad tal que es altamente factible que llenen todas o la mayoría de las características arriba señaladas, por lo cual deberán ser objeto de especial atención por las autoridades competentes*”. Vale recordar que la peticionaria en la acción de tutela que dio lugar a la referida sentencia T-719 de 2003 era una mujer desplazada que, en su condición de viuda de una persona reinsertada de un grupo ilegal al margen de la ley, huía de una situación de riesgo para su vida e integridad personal y la de su hijo de un año, y durante el desplazamiento había debido afrontar circunstancias de riesgo semejantes.

3. Como consecuencia de este deber de especial atención hacia la población en situación de desplazamiento por parte de las autoridades encargadas de proteger la vida y seguridad personal de las personas expuestas a riesgos extraordinarios con las características señaladas anteriormente, existe, cuando se reúnan las condiciones indicadas en el párrafo siguiente, una *presunción de riesgo*, que es por supuesto desvirtuable, pero mientras no lo sea mediante un estudio técnico de seguridad específico, debe ser observada por las autoridades al momento de determinar si una persona en condición de desplazamiento que solicita su protección efectivamente afronta una amenaza para sus derechos, y cuál es la medida de protección a adoptar.

4. Las condiciones que activan la presunción de riesgo son: (a) la presentación de una petición de protección a la autoridad por parte de una persona desplazada, (b) la petición efectivamente fue conocida por la autoridad competente, (c) la petición presenta información que demuestra, *prima facie*, que la persona es efectivamente desplazada por la violencia, para lo cual bastan las remisiones efectuadas a las Instituciones Prestadoras de Salud en la cual se acredita la inscripción en el Registro Unico de Población Desplazada, y (d) en la información presentada se alude de manera específica a una amenaza puntual para la vida e integridad del peticionario o de su familia, o de un acto de violencia contra los mismos, relacionando hechos concretos que indiquen que fue objeto de amenazas o ataques. La descripción de los hechos efectuada por el peticionario debe ser, por lo menos, consistente y verosímil, y en caso de que la autoridad considere que el relato no es consistente o es falso, compete a la autoridad demostrar por qué llega a esa conclusión, efectuando las investigaciones a las que haya lugar.

5. La presunción de riesgo que ampara a los líderes y representantes de la población desplazada también cubre a las personas en situación de desplazamiento forzado que, sin ser líderes o representantes de organizaciones de este sector, acrediten ante las autoridades que se encuentran en situación de riesgo excepcional. En estos casos, las condiciones de activación de la presunción cuentan con un elemento de refuerzo, consistente en que la persona interesada debe cumplir con una

carga probatoria adicional, consistente en acreditar, mediante evidencias fácticas precisas y concretas de actuación ante las autoridades, el riesgo que pesa sobre su vida y la de su familia, más allá de un relato coherente y verosímil de los hechos.

6. Una vez activada la presunción de riesgo que ampara a las personas desplazadas que piden protección para su vida, seguridad e integridad personal y las de sus familias, sin que la autoridad competente ante la que se pidió protección haya desvirtuado dicha presunción mediante estudios detallados y cuidadosos que demuestren que es innecesario impartir la protección requerida, dicha autoridad competente está en la obligación de adoptar una *medida de protección* que sea:

(i) *adecuada fácticamente* a las circunstancias en las que se encuentra quien las solicita, las cuales han de ser objeto de un cuidadoso estudio que, sin embargo, no puede retardar en su realización la adopción de una medida efectivamente orientada a conjurar el riesgo;

(ii) *eficaz* para proteger su vida, seguridad e integridad personal y la de su familia –eficacia que incluye tanto la *oportunidad* de la medida, como su *idoneidad* para alcanzar el objetivo de protección-, y

(iii) *adecuada temporalmente*, es decir, que se mantenga en aplicación mientras subsista el riesgo extraordinario que se pretende conjurar – lo cual no obsta para que las autoridades competentes, con base en estudios de seguridad serios y detallados, concluyan que una determinada medida de protección ha dejado de ser necesaria en atención a la realidad del riesgo que pesa sobre su beneficiario. Al momento en que se asigne una medida de protección en respuesta a la activación de la presunción de riesgo recién descrita, la autoridad competente debe justificar expresamente ante el beneficiario porqué su medida cumple con los requisitos de adecuación fáctica, eficacia y adecuación temporal.

7. Las autoridades deben prestar una atención particular a los casos en los cuales quienes solicitan protección son sujetos de especial protección constitucional, tales como indígenas, afrocolombianos, personas de la tercera edad, madres cabeza de familia, menores de edad, docentes amenazados, personas con discapacidad, personas con orientación sexual diversa, defensores de derechos humanos, entre otros. En efecto, en no pocas oportunidades –algunas de ellas acreditadas concretamente ante la Corte y objeto de descripción detallada en acápites subsiguientes- los líderes o representantes de población desplazada que solicitan protección de sus derechos a la vida y seguridad personal cuentan con condiciones adicionales que, por su misma naturaleza, refuerzan el riesgo al que están expuestos o acentúan alguna de sus dimensiones y, por lo mismo, exigen una especial atención y respuesta por parte del Estado – concretamente, por parte de las autoridades encargadas de la protección de su vida y seguridad, quienes al momento de evaluar el riesgo al que están expuestas y diseñar la medida de protección apropiada a las circunstancias, están obligadas a tomar en consideración, como un factor de la mayor pertinencia, tal condición de sujeto de especial protección constitucional que ostenta el afectado. Según se explicó en la sentencia T-719 de 2003, *“las autoridades deben obrar frente a estos sujetos de manera especialmente diligente, interpretando el alcance de sus propias funciones con un criterio eminentemente protectorio, que refleje la intención del Constituyente y busque preservar, ante todo, el goce de sus derechos fundamentales. Asimismo, implica que cuando exista más de una entidad pública con competencia para atender los requerimientos de uno de estos sujetos de especial protección, su deber general de coordinación ha de ser cumplido con particular cuidado, para que no se impongan a dichas personas cargas administrativas innecesarias que pueden –y deben- ser asumidas directamente por las entidades públicas implicadas. // El deber de especial protección que tienen las autoridades frente a estos sujetos se acentúa en situaciones de emergencia en las cuales sus derechos fundamentales estén expuestos a un nivel significativo de riesgo, y mucho más cuando ello es consecuencia del conflicto armado”*. El enfoque diferencial que subyace a la política integral de atención al desplazamiento interno también se debe reflejar, así, en la protección de los líderes y representantes de población desplazada que ostentan la calidad de sujetos de especial protección constitucional y de sus familias.

Los casos concretos que se han puesto en conocimiento de la Corte indican que, según alegan los interesados y según la documentación por ellos aportada a esta Corte, las autoridades encargadas de garantizar el goce efectivo de los derechos a la vida y seguridad personal de las personas desplazadas, no han dado cumplimiento a los deberes que recaen sobre ellas en virtud de la

presunción de riesgo que ampara a los peticionarios. Para efectos de evitar que se consumen los riesgos que penden sobre la vida y la seguridad personal de los peticionarios relacionados en acápite subsiguiente de este Auto, cuya objetividad se ha demostrado ante la Corte Constitucional y no ha sido desvirtuada en forma fehaciente o cuidadosa por las autoridades competentes, se adoptarán en la presente decisión medidas específicas de protección para su situación, como medios indispensables para proteger los derechos fundamentales en juego, en el marco del proceso de seguimiento al cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004, y sin perjuicio de las órdenes generales que también se impartirán en la presente providencia para conjurar las fallas reiterativas que se ha demostrado afectan al sistema de protección en vigor.

### **III. DESCRIPCION DEL SISTEMA EXISTENTE PARA PROTEGER LA VIDA Y LA SEGURIDAD PERSONAL DE LAS PERSONAS DESPLAZADAS EN RIESGO, PARTICULARMENTE SUS LIDERES.**

El sistema de protección que implementa el Ministerio del Interior y de Justicia en virtud de la Ley 782 de 2002 se encuentra reglamentado por los Decretos 2816 de 2006 y 2788 de 2003. En síntesis, sin embargo, el sistema opera a través del procedimiento que se resume en los artículos 23 y 24 del Decreto 2816/06 de la siguiente forma:

*“Artículo 23.- Procedimiento ordinario. El procedimiento ordinario para la implementación de las medidas de protección, será adoptado, mediante manual, por el Programa de Protección y constará de las siguientes etapas:*

- 1.Recepción de la solicitud escrita presentada por el afectado o a través de un tercero.*
- 2.Análisis y verificación de: la pertenencia del solicitante a la población objeto mencionada en el artículo 2 de este decreto, la existencia de causalidad, la vigencia del riesgo y el sitio de ubicación o permanencia, entre otros. En caso de ser necesario, se realizará una entrevista personal con el solicitante, con miras a ampliar la información pertinente.*
- 3.Realización del estudio de nivel de riesgo y grado de amenaza por parte de la Policía Nacional o el Departamento Administrativo de Seguridad DAS.*
- 4.Presentación de la situación particular ante el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos - CRER, para que se hagan las recomendaciones pertinentes.*
- 5.Notificación de las recomendaciones a los beneficiarios.*
- 6.Implementación de las medidas recomendadas por el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos - CRER.*

*(...) Artículo 24.- Medidas de protección de emergencia. En casos de riesgo inminente, el Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia, podrá adoptar y/o solicitar, sin necesidad de estudio de nivel de riesgo y grado de amenaza y recomendación previa por parte del Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos - CRER, medidas provisionales de protección para los destinatarios del Programa e informará de las mismas al CRER, en la siguiente sesión, con el fin de que éste las conozca y recomiende las medidas definitivas. // Con el propósito de adoptar estas medidas de protección de emergencia, el Programa hará una valoración inicial del riesgo al que está expuesto el peticionario, a través de verificación realizada con las autoridades de la zona y con los representantes de la población objeto ante el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos - CRER.”*

La regulación detallada de cada una de las etapas del procedimiento de protección, así como de las autoridades que participan en él y sus funciones, se puede consultar para mayor precisión en los Decretos correspondientes.

### **III. CASOS INDIVIDUALES PUESTOS EN CONOCIMIENTO DE LA CORTE Y OBJETO DE LAS MEDIDAS CONCRETAS DE PROTECCION QUE SE ORDENAN EN LA PRESENTE PROVIDENCIA.**

Ante la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional se ha puesto de presente la configuración de varias situaciones fácticas que constituyen, aparentemente y *prima facie* según la información aportada por los interesados, circunstancias de riesgos *específicos, individualizables, concretos, presentes, importantes, serios, claros, discernibles, excepcionales y desproporcionados*

para líderes y representantes de la población desplazada, así como para algunas personas en condiciones de desplazamiento. Aunque en la decisión sustantiva que adoptará la Corte en relación con el goce efectivo de los derechos a la vida y la seguridad personal de esta población se explorarán en detalle cada uno de estos casos individuales, reseñando minuciosamente las actuaciones de las autoridades para conjurar los riesgos en cuestión y sus implicaciones constitucionales, a continuación la Corte describirá brevemente la situación actual de los beneficiarios de las medidas cautelares adoptadas en la parte resolutive de la presente providencia, para sustentar el contenido de las órdenes allí impartidas.

La Sala advierte que, por el carácter sensible de la información que se incluye en la presente decisión, y para efectos de prevenir los riesgos que se podrían generar para la vida y seguridad de quienes aquí se mencionan si se hubiera de divulgar públicamente dicha información, se ordenará que se publique una versión con nombres ficticios y alteración o supresión de los datos que puedan comprometer la seguridad de los afectados, y que la versión con la información completa y los nombres reales se comunique únicamente al destinatario y a los beneficiarios de las órdenes impartidas en la presente providencia.

## **1. Caso de Luis LL.**

### **1.1. Descripción de la situación del peticionario.**

La documentación que sustenta la descripción fáctica subsiguiente se encuentra transcrita en su integridad en el Anexo 1 de la presente providencia.

#### *1.1.1. Descripción del riesgo acreditado por el señor Luis LL.*

El ciudadano *Luis LL* es desplazado por la violencia y líder de organizaciones de población en situación de desplazamiento. Es padre de familia de 2 menores de edad. Desde el año 2001 ha denunciado amenazas en su contra por parte de la guerrilla de las FARC, que le ha declarado públicamente como objetivo militar por sus actividades de organización y promoción comunitaria, en el contexto de la persecución expresa de este grupo armado ilegal contra los líderes y representantes de la población desplazada del Departamento del Tolima, motivo por el cual debió desplazarse a Ibagué; las amenazas se han reiterado a lo largo de su desplazamiento, y se han materializado tanto en atentados infructuosos contra su vida, como en atentados y actos delictivos contra miembros de su familia. Por tal motivo el señor Luis LL ha solicitado reiteradamente la protección de las autoridades. Estas denuncias y peticiones de protección se han dirigido tanto individual como colectivamente –junto con otros líderes de población desplazada del Departamento del Tolima-, a autoridades de todo nivel, acreditando tanto el riesgo general que pende sobre su vida y su seguridad –y que se ha cristalizado fatalmente en varios asesinatos-, como el riesgo específico que existe contra su propia vida y seguridad personal, traducido en amenazas y atentados contra él y su familia.

La situación de los líderes de población desplazada del Departamento del Tolima, entre los cuales se cuenta el señor Luis LL, es grave y amerita la mayor consternación por parte de la Corte Constitucional. En efecto, según se ha documentado ante esta Corporación, desde el año 2001 –cuando se presentaron las primeras denuncias y peticiones de protección por parte de los líderes de organizaciones de población desplazada de este departamento a las autoridades competentes de los niveles municipal, departamental y nacional- han sido asesinados por lo menos seis (6) dirigentes de población desplazada del Tolima, pertenecientes a distintas organizaciones, a saber: José Aníbal Morales (19 de abril de 2003), Héctor Julio Aponte (27 de febrero de 2003), Jorge Enrique Romero (15 de diciembre de 2003), William Correa (14 de septiembre de 2003), Ovidio Maldonado (19 de octubre de 2004) y Ever Valderrama (20 de febrero de 2007). Estos asesinatos, según se ha demostrado en la documentación aportada a esta Corporación y que consta en el Anexo 1 de la presente providencia, fueron precedidos de serias amenazas por parte de grupos armados al margen de la ley, tanto generales como específicas, contra las víctimas y sus familias, y de las consecuentes peticiones de protección dirigidas por estas, en forma colectiva e individual, a las autoridades municipales, departamentales y nacionales, sin que la respuesta de éstas fuera efectiva. Aunque en el apartado siguiente de este Auto se hace referencia a la situación colectiva de los líderes de población desplazada del departamento del Tolima, es relevante mencionar esta crítica situación de riesgo para establecer el contexto de las peticiones que ha dirigido el señor Luis LL –cuyo caso es

un ejemplo fehaciente de esta preocupante situación y de la forma como las autoridades de todo nivel han respondido en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales.

Así, según se transcribe en el Numeral 1.1. del Anexo 1 de la presente providencia, el 8 de junio de 2001 varios líderes de población desplazada del Tolima, incluido el señor Luis LL, dirigieron a la Procuraduría Departamental una denuncia de amenazas contra su vida y la de sus familias, y una solicitud de protección urgente; de los firmantes de este documento, observa la Corte que a la fecha, dos han sido asesinados (los señores Jorge Enrique Romero -asesinado el 15 de diciembre de 2003- y Ovidio Maldonado -asesinado el 19 de octubre de 2004-), después de haber solicitado en forma reiterada e infructuosa protección por las autoridades, con posterioridad a esta primera denuncia. Así, nota la Sala que los difuntos señores Romero y Maldonado suscribieron peticiones de protección subsiguientes en los días 10 de febrero de 2002 (numeral 2.1. del Anexo 1) y 18 de septiembre de 2003 (numeral 3.12. del Anexo 1), y así mismo habían sido mencionados dentro de las reiteradas peticiones de protección colectivas dirigidas por distintos dirigentes de OPD del Tolima desde el año 2001 a autoridades de todo nivel. De igual manera, el señor Ovidio Maldonado y el señor Ever Valderrama, ambos asesinados, habían sido objeto de una evaluación de riesgo realizada por la Policía y el DAS del Tolima en 2003, en la cual se concluyó que su nivel de riesgo ameritaba impartir instrucciones de autoprotección (Documentos 13 y 34 del Anexo 2). Al señor Maldonado se le practicó en agosto de 2003 una evaluación de nivel de riesgo que dio como resultado 'Medio-Bajo', "*al no existir la amenaza directa e individualizada sobre su integridad personal (...) sugiriéndosele seguir adoptando las medidas de autoprotección impartidas por esta seccional*". Pese a ello, el riesgo que denunciaron todos ellos terminó por materializarse efectivamente. A medida que se han presentado estos asesinatos, el señor Luis LL junto con los demás líderes y representantes de OPD han reiterado sus solicitudes de protección a las autoridades, en términos apremiantes, recibiendo distintas respuestas estatales a sus requerimientos.

*1.1.2. Peticiones de protección dirigidas por el señor Luis LL a las autoridades y respuesta a las mismas. Medidas de protección efectivamente otorgadas.*

Observa la Corte que el peticionario Luis LL, en sus numerosas peticiones de protección a las autoridades desde el año 2001, ha expresado en forma enfática que el riesgo que pesa sobre la vida y seguridad personal suya y de los demás líderes de población desplazada del Tolima se ha materializado sucesivamente en varias oportunidades en el asesinato de varios de sus compañeros de organización, que también había pedido infructuosamente protección del Estado. También ha indicado con detalle las amenazas específicas que se habían dirigido en su contra y en contra de su familia. Sin embargo, como se puede apreciar con una lectura cuidadosa de los documentos transcritos en el Anexo 1 de la presente providencia, las respuestas de las autoridades no han sido adecuadas a la gravedad del riesgo que se ha puesto en su conocimiento, además de haber sido meramente formales, fluctuantes, inconsistentes, inconsultas, reservadas, en no pocas oportunidades arbitrarias y, por lo menos en dos casos, abiertamente hostiles hacia el peticionario.

El señor Luis LL ha dirigido en forma reiterada peticiones de protección a autoridades de los niveles nacional y territorial, de las distintas ramas del poder público y entidades de control, desde el Presidente de la República hasta la Policía de Ibagué. Así, desde el año 2001 hasta el presente, ha dirigido (i) por lo menos **atorce** peticiones diferentes al Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia (o a las dependencias que cumplían funciones similares antes de su creación), (ii) cinco peticiones al DAS y una a la Policía, (iii) cinco peticiones ante la Procuraduría General de la Nación y ocho ante la Procuraduría Departamental del Tolima, (iii) siete peticiones ante la Defensoría del Pueblo o la Personería, (iv) once peticiones ante la Presidencia de la República y tres ante el Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario o la Vicepresidencia de la República, (v) nueve peticiones ante la Fiscalía General de la Nación, (vi) dos peticiones ante el Alto Comisionado para la Paz, y (vii) dos peticiones ante la Gobernación del Tolima. Constata la Sala que éstas son únicamente las peticiones de las que tiene noticia por la documentación presentada por Luis LL ante esta Corporación, pero que según se infiere de varias respuestas también aportadas dentro de tal documentación, hubo numerosas peticiones adicionales presentadas durante el mismo período por el señor Luis LL ante autoridades de todo nivel, en nombre propio y/o en representación de los líderes de la población desplazada del Tolima. En cada una de ellas se pone de presente el grave riesgo que pesa sobre la vida y la integridad de estos líderes, cuya seriedad se demuestra progresivamente con la serie de asesinatos cometidos desde 2001, y se expresa el estado de angustia, temor y zozobra en el que viven los afectados y sus

familias. Así mismo, el señor Luis LL ha acudido a las distintas formalidades procesales exigidas por cada entidad – incluyendo derechos de petición, declaraciones juramentadas, denuncias penales y declaraciones ante entes investigadores o de control, así como a la presentación de dos acciones de tutela, que han sido falladas en su contra.

Las respuestas de las entidades a sus numerosas peticiones han sido, según se infiere de la documentación transcrita en el Anexo 1, o bien formales, o bien negando la solicitud de protección por no ser competentes para otorgarla, o bien efectuando remisiones a otras autoridades. Hay momentos en que las respuestas de las autoridades son claramente confusas, y efectúan remisiones interinstitucionales difíciles de comprender, en algunas ocasiones asumiendo un tono hostil hacia el peticionario –especialmente después de la interposición de las acciones de tutela contra el Ministerio del Interior y de Justicia-. El grueso de la documentación aportada por el peticionario y transcrita en el Anexo 1 está compuesta de remisiones interinstitucionales o comunicaciones formales que no resuelven de fondo su petición de protección, en las cuales se puede apreciar el tono predominante de las comunicaciones entre el señor Luis LL y las autoridades a quienes ha pedido, en diversas formas y con distintos fundamentos, protección para su vida e integridad y la de su familia.

Ahora bien, nota la Sala que la respuesta del Ministerio del Interior y de Justicia a las catorce peticiones de protección que ha dirigido el señor Luis LL al Programa de Protección –o las dependencias equivalentes del Ministerio antes de su creación- ha sido confusa, contradictoria y fluctuante, y aunque se han realizado distintos estudios de riesgo e impartido efectivamente algunas medidas de protección, se observa que (a) los resultados de los estudios de riesgo han sido variables y no parecen responder a los hechos puestos en conocimiento de los entes evaluadores, (b) las medidas de protección adoptadas no han guardado coherencia con los resultados de los estudios de riesgo correspondientes, o bien no han estado precedidas estrictamente de un estudio de riesgo específico, y (c) en cualquier caso, las medidas de protección no son suficientes para conjurar el riesgo cierto de muerte que pesa sobre el señor Luis LL y su familia.

En efecto, se ha acreditado ante la Corte –tanto por parte del señor Luis LL como por parte del Programa de Protección del Ministerio del Interior<sup>4</sup>- que se han efectuado los siguientes estudios de riesgo para su caso:

(i) el 17 de septiembre de 2002, el DAS – Seccional Tolima – Oficina de Protección de Ibagué realizó un estudio cuyo resultado fue un Nivel de Riesgo Medio-Medio (Ver Documento 2.6. del Anexo 1 de este Auto). Las recomendaciones impartidas por el DAS fueron las de trasladarse a otra región donde existieran menos vulnerabilidades, y abstenerse de viajar al municipio de origen, en el cual se concentra el mayor riesgo para el peticionario. Con base en este estudio de riesgo, y luego de la sesión del CRER en Bogotá del 29 de enero de 2003, se aprobó como medida de protección la entrega de cinco tiquetes nacionales y un mes de ayuda humanitaria para el peticionario y su familia (ver documento 3.1. del Anexo 1 de este Auto).

Luego de que se efectuara el traslado a la ciudad de Bogotá en cumplimiento de esta primera medida de protección, se suspendió la entrega efectiva de esta ayuda humanitaria por varios meses, por lo cual el señor Luis LL debió dirigir varias nuevas peticiones, hasta que finalmente en abril de 2004 el CRER aprobó nuevamente la entrega de los dos meses faltantes. En el entretanto, por la

---

<sup>4</sup> Por solicitud de la Corte, el Ministerio del Interior informó el 7 de junio de 2007 que se han asignado las siguientes medidas para el señor Luis LL: “[LUIS LL] ha sido beneficiario de cinco (5) tiquetes aéreos nacionales y una (1) ayuda humanitaria; dos (2) ayudas humanitarias, mediante acta 01 de enero de 2003; un (1) medio de comunicación celular mediante acta 3 de junio de 2006; un (1) apoyo de reubicación temporal equivalente a un millón doscientos veinticuatro mil pesos (\$1.224.000), mediante trámite de emergencia del 18 de octubre de 2006; dos (2) apoyos de reubicación temporal equivalentes cada uno a un millón doscientos veinticuatro mil pesos (\$1.224.000), los cuales fueron pagaderos mes a mes, mediante acta 06 del 21 de diciembre de 2006; un (1) medio de comunicación avantel, mediante trámite de emergencia del 6 de marzo de 2007; un (1) chaleco antibalas, mediante trámite de emergencia del 27 de marzo de 2007; un (1) apoyo especial para transportes, con una asignación de sesenta (60) horas mensuales, con un costo de hasta diez mil pesos por hora, mediante acta 03 del 2 de mayo de 2007.” Esta síntesis ha sido contrastada con la documentación puesta a disposición de la Corte por el señor Luis LL para efectuar el recuento fáctico subsiguiente.

precariedad de su situación económica, el peticionario y su familia debieron regresar al Tolima, incrementando su nivel de riesgo.

También en este período tuvo que interponer una acción de tutela contra el Ministerio del Interior para recibir la protección que necesitaba; en primera instancia le fue concedida, pero en segunda instancia se revocó y se le denegó. Con posterioridad a este proceso de tutela, el tono del Ministerio del Interior hacia el peticionario se hizo displicente, como se observa en los documentos 3.18 (14 de noviembre de 2003), 4.4. (14 de abril de 2004) y 4.6. (6 de mayo de 2004) del Anexo 1 del presente Auto.

(ii) en junio de 2004, un nuevo estudio de riesgo efectuado por el DAS de Ibagué arrojó como resultado un Nivel Medio-Alto. Sin embargo, sin dar explicación al peticionario, este resultado fue modificado en agosto de 2004 por la oficina central del DAS en Bogotá, reduciendo su nivel por considerarlo demasiado elevado, a Medio-Medio (Ver el documento 4.11. del Anexo 1 de esta providencia). Posteriormente, en febrero de 2005 se redujo aún más a Bajo, a pesar de que en octubre anterior había sido asesinado el líder Ovidio Maldonado, quien había pedido protección conjuntamente con el señor Luis LL a diferentes autoridades, y cuyo estudio de seguridad individual, realizado en agosto de 2003 por el DAS del Tolima, había arrojado un resultado Medio-Bajo (Documento 34 del Anexo 2 de este Auto). Luego, el 29 de abril de 2005, ante una nueva petición de protección, se le dirigió una comunicación al señor Luis LL informándole en términos generales sobre los requisitos para participar en el programa de protección, como si no hubiera presentado peticiones con anterioridad (ver el documento 5.12 del Anexo 1 de este Auto).

(iii) posteriormente, en mayo de 2005 se le comunicó al señor Luis LL que su nivel de riesgo era Medio-Bajo. Con base en la información sobre nuevas amenazas contra su vida, el 20 de junio de 2005, el CRER aprobó la asignación de un celular por seis meses, y advirtió que era necesario que se judicializara la información nueva, para evaluar nuevamente su nivel de riesgo (Ver el Documento 5.27 del Anexo 1 de esta providencia).

(iv) en agosto de 2006, la Policía del Tolima dictaminó que, pese a las denuncias de nuevas amenazas específicas en su contra, y de una orden de asesinarlo impartida por algunos líderes guerrilleros, su nivel de riesgo era ordinario, *“de tipo circunstancial derivado de la desestabilización de orden público que se registra en el país”* (Ver el documento 6.7. del Anexo 1 de este Auto). Meses después, el 2 de mayo de 2007, el Ministerio del Interior adoptó algunas medidas colectivas de protección para los líderes de población desplazada del Tolima, que incluyeron la provisión de un chaleco antibalas para el señor Luis LL, y un número de horas de transporte en taxi compartidas entre todos los beneficiarios. Estas medidas fueron ratificadas por una reunión del CRER del 2 de junio, en la cual se conceptuó que los niveles de riesgo de estos líderes eran “ordinarios”. Ello, a pesar de que el 20 de febrero de 2007 se presentó un nuevo asesinato, del líder Ever Valderrama –quien figuraba como peticionario de protección en numerosas comunicaciones precedentes-.

En suma, pese a que los hechos que el señor Luis LL ha narrado a las autoridades son verosímiles, consistentes y muy graves, y que ponen de presente la existencia de un riesgo serio contra su vida y la de su familia que no ha sido desvirtuado por las autoridades, los estudios de nivel de riesgo que ha logrado que se le realicen desde que solicitó protección por primera vez en 2001 han arrojado resultados variables, que no parecen responder a la realidad y magnitud de las amenazas que ha recibido, y que no tienen en cuenta que en varios casos estas amenazas se han materializado en el asesinato de sus compañeros líderes de la población desplazada, así como en atentados contra su vida y actos criminales contra miembros de su familia, como la tortura de su hermano. Sin aparente relación con los estudios de riesgo, y en concordancia con la clasificación de su nivel de riesgo por debajo de la realidad, le han sido asignadas algunas medidas de protección que, o bien han resultado insuficientes para proteger efectivamente sus derechos, o por no ser provistas de manera oportuna no han logrado su objetivo constitucional, como sucedió –por ejemplo- con la provisión de apoyo económico para su reubicación en 2003, que fue efectivamente entregado en 2004 cuando, por las difíciles condiciones de vida que debía afrontar, se vio obligado a regresar a Ibagué donde afronta altos niveles de riesgo.

Más aún, las amenazas persisten y han sido puestas en conocimiento de las autoridades, aunque en la actualidad se haya concluido en el CRER que su nivel de riesgo es ordinario, dictamen que no es

consistente con la asignación de un chaleco antibalas para su protección. En julio de 2007, el señor Luis LL informó a las distintas autoridades, incluida la Corte Constitucional, que ha recibido nuevas amenazas de muerte.

### **1.2. Valoración de la situación por la Corte Constitucional. Activación de la presunción de riesgo y de los deberes mínimos de las autoridades frente a su caso. Medida de protección a implementar**

El señor Luis LL ha probado ante la Corte Constitucional que cumple con las condiciones que activan la *presunción constitucional de riesgo* que le ampara como líder y representante de la población desplazada por la violencia. En efecto, (a) ha presentado numerosas peticiones de protección a las autoridades estatales de todo nivel, (b) las peticiones han sido efectivamente conocidas por las autoridades competentes, (c) las peticiones han presentado información que demuestra claramente que es una persona desplazada por la violencia, (d) la información que ha presentado ante las autoridades demuestra la existencia de amenazas ciertas y puntuales contra su vida e integridad personal y la de su familia, que se han materializado trágicamente en varias oportunidades, mediante descripciones no solo consistentes y verosímiles sino comprobadas objetivamente por hechos de conocimiento de las autoridades.

Como consecuencia de la aplicación de esta presunción constitucional al señor Luis LL en sus condiciones actuales, se encuentra activa la obligación estatal, en cabeza del Programa de Protección del Ministerio del Interior, de adoptar una medida de protección que sea (a) adecuada fácticamente a las circunstancias del señor Luis LL tal y como se han reseñado en el acápite precedente y se documentan en el Anexo 1 de la presente Providencia, circunstancias que han de ser objeto de una cuidadosa consideración por parte del Ministerio al momento de definir el alcance de la medida; (b) eficaz para proteger su vida, seguridad e integridad personal y la de su familia, en el sentido de que sea *oportuna e idónea* para alcanzar el objetivo de protección a la luz de las circunstancias reales de riesgo que afronta el peticionario; y (c) *adecuada temporalmente*, es decir, debe mantenerse en aplicación mientras subsista el riesgo extraordinario que pende sobre el señor Luis LL.

Al momento de impartir la medida de protección que cumpla con las características señaladas, el Ministerio habrá de comunicarle expresamente su decisión al señor Luis LL, justificando con total claridad fáctica y jurídica porqué su medida cumple con los requisitos recién enunciados de adecuación fáctica, eficacia y adecuación temporal. En tanto acto administrativo, esta decisión estará sujeta a los recursos de ley, para efectos de permitir la participación activa del beneficiario en el diseño e implementación de las medidas impartidas para proteger su vida y seguridad personal y la de su familia.

Dado que se trata de proteger derechos fundamentales de importancia primaria en el orden constitucional colombiano, la Corte Constitucional otorgará al Director del Programa de Protección del Ministerio del Interior, Rafael Bustamante, un término de cinco (5) días hábiles a partir de la comunicación del presente Auto para finalizar el proceso de evaluación, diseño e **implementación efectiva** de la medida de protección requerida por el señor Luis LL. La gravedad de la situación y el riesgo apremiante que afecta al señor Luis LL amerita, en criterio de la Corte, que el señor Bustamante acuda a los procedimientos de urgencia que considere necesarios; en caso de que sea indispensable en su criterio someter el caso a una nueva evaluación del CRER, podrá convocar a este organismo si así lo estima prudente, pero en ningún caso podrá esta convocatoria o este proceso de estudio retardar el cumplimiento de la orden impartida al señor Bustamante en este Auto en el sentido de **implementar efectivamente** una medida de protección respetuosa de los requisitos enunciados, dentro del término estricto e improrrogable de cinco (5) días hábiles a partir de su comunicación.

Se advierte al destinatario de la orden que, en virtud de decisión de la Sala Segunda de Revisión del día trece (13) de agosto del año en curso, la Corte Constitucional ha reasumido la competencia para garantizar el cumplimiento de las órdenes impartidas en el marco del proceso de seguimiento de la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno. Por lo mismo, la Corte Constitucional – Sala Segunda de Revisión será, en lo sucesivo, el juez competente para tramitar los incidentes de desacato a los que hubiere lugar en virtud del Decreto 2591 de 1991.

## **2. Caso de los líderes y representantes de la población desplazada del departamento del Tolima.**

### **2.1. Descripción de la situación de los afectados. Riesgo acreditado ante las autoridades y respuesta de las mismas a las solicitudes de protección.**

Como se mencionó en el apartado precedente, la situación de los líderes de población desplazada del departamento del Tolima es grave, y debe ser objeto de la mayor preocupación por parte de las autoridades nacionales y territoriales. Según se ha documentado ante esta Corporación, desde el año 2001 –año en el cual se presentaron las primeras denuncias y peticiones de protección por parte de los líderes de organizaciones de población desplazada de este departamento- han sido asesinados por lo menos seis (6) dirigentes de población desplazada del Tolima, a saber: José Aníbal Morales (19 de abril de 2003), Héctor Julio Aponte (27 de febrero de 2003), Jorge Enrique Romero (15 de diciembre de 2003), William Correa (14 de septiembre de 2003), Ovidio Maldonado (19 de octubre de 2004) y Ever Valderrama (20 de febrero de 2007). Estos asesinatos, según se ha demostrado en la documentación aportada a esta Corporación y tal, fueron precedidos de amenazas generales y específicas contra las víctimas y sus familias, y de las consecuentes peticiones de protección dirigidas por estas, en forma colectiva e individual, a las autoridades municipales, departamentales y nacionales, sin que la respuesta de éstas fuera efectiva. Las amenazas persisten, así como las recurrentes solicitudes de protección dirigidas por líderes de OPD de este departamento a las autoridades.

Ha sido demostrado ante la Corte Constitucional que varios dirigentes de población desplazada del departamento del Tolima, sobre los cuales pesan amenazas generales y específicas de muerte por parte de las FARC y otros grupos armados ilegales, han solicitado la protección de las autoridades desde el año 2001, presentando ante éstas relatos fehacientes de los hechos que constituyen riesgos para su vida y seguridad, sin que hasta la fecha hayan recibido medidas de protección acordes con el nivel de riesgo al que han comprobado estar expuestos. La documentación pertinente se encuentra transcrita en su integridad en el Anexo 2 de la presente providencia, así como en las peticiones a título general dirigidas por Luis LL a las autoridades en representación de los líderes del Tolima, que se incluyen en el Anexo 1.

Dada la reacción inadecuada de las autoridades ante las distintas peticiones dirigidas por los líderes del Tolima, éstos designaron una comisión que se dirigió a Bogotá y se reunió con Rafael Bustamante, Director del Programa de Protección del Ministerio del Interior, llegando a ciertos acuerdos de protección que, según se demostró ante la Corte, se tradujeron en la adopción de distintas medidas de protección, concretamente la asignación de algunos chalecos antibalas (entre ellos el que se asignó a Luis LL), de algunos medios de comunicación (teléfonos celulares y avantel) y de un medio colectivo de transporte (horas de taxi). Algunos de los líderes que participaron de este acuerdo regresaron a Ibagué, mientras que otros permanecieron en Bogotá. Sin embargo, a partir de entonces se ha informado a la Corte que el Ministerio del Interior no ha cumplido con el compromiso adquirido de impartir las medidas concretas de protección que sean necesarias para conjurar el riesgo individual que afronta cada uno de los líderes en mención.

En efecto, con base en la documentación aportada por los líderes de población desplazada del Tolima a la Corte, así como en la información aportada por el Ministerio del Interior y de Justicia – Programa de Protección el día 7 de junio de 2007, se tiene que los siguientes líderes específicos han sido identificados como sujetos de protección urgente por estar expuestos a riesgos extraordinarios contra su vida e integridad personal, riesgos que como se ha demostrado ante las autoridades, se han materializado en asesinatos sucesivos, atentados y graves amenazas contra los referidos líderes y sus familias:

2.1.1. Antonio AA. Consta que el peticionario diligenció el formulario de inscripción al Programa de Protección del Ministerio del Interior el 18 de diciembre de 2006 en su calidad de Vicepresidente de la Organización OO, en virtud de amenazas contra su vida y la de su familia que se agravaron desde mayo de 2006, y que puso en conocimiento de la Fiscalía (Documentos 52 y 53 del Anexo 2). En respuesta a la petición de protección del 18 de diciembre de 2006, el Programa de Protección del Ministerio del Interior le informó el 21 de marzo de 2007 que debía someterse a una evaluación de nivel de riesgo, pero no obstante le había sido asignado un medio de comunicación avantel mediante trámite de urgencia del 6 de marzo de 2007, y quedaban a la espera del resultado del

estudio. Posteriormente, el 8 de mayo de 2007 se informó al señor Antonio AA que el CRER, en sesión del 2 de mayo, había aprobado dos meses de apoyo especial para transporte con una asignación mensual de 50 horas. (Documentos 49 y 50 del Anexo 2 del presente Auto). El señor Antonio AA dirigió una nueva petición el 10 de mayo de 2007 ante el DAS, pidiendo el resultado del estudio de riesgo (Documento 51 del Anexo 2), pero la respuesta del DAS (Documento 48 del Anexo 2) fue que no era posible darle a conocer tal información, por ser reservada.

Según informa el Ministerio del Interior – Programa de Protección, en comunicación a la Corte del día 7 de junio de 2007, el señor Antonio AA *“ha sido beneficiario de un (1) medio de comunicación avantel, mediante trámite de urgencia del 6 de marzo de 2007; tres (3) apoyos de reubicación temporal, equivalentes cada uno a un millón trescientos mil pesos (\$1'300.000), pagaderos mes a mes, sujetos a la verificación de la permanencia del señor [Antonio AA] fuera de la zona de riesgo, mediante acta 04 de 1 de junio de 2007, los cuales están en proceso de implementación”*. Ahora bien, según ha informado el señor Luis LL a la Corte (Documento 1 del Anexo 2 de la presente providencia), *“[ANTONIO AA], quien tuvo que abandonar el departamento, porque no habían las garantías y por amenazas en contra de su vida.// Y como representante de la [Organización OO] tuvo que venirse a la ciudad de Bogotá, y el día 20 de diciembre de 2006, pidió la vinculación del programa de inmediato por Acta 38, cumpliendo con toda la documentación, denuncias y pruebas necesarias ante el Ministerio, pero pasados casi siete meses, no ha tenido respuestas, solo se le ha dicho verbalmente que el CRER le aprobó la reubicación pero no ha tenido oficialmente ninguna solución.// A la vez se ha acercado repetidamente al Ministerio, se le dijo que en este momento habían cambiado de fiduciaria y que no habían los recursos para atenderlos y que tenía que esperarse mientras hacía convenio con una nueva fiduciaria, donde finalmente la persona queda totalmente desprotegida por la negligencia de la Institucionalidad...”*

2.1.2. Carmen CC. Según informa el señor Luis LL a la Corte Constitucional (Documento 1 del Anexo 2), *“[CARMEN CC] secretaria de la [Organización PP], presentó la solicitud porque tuvo que presentar la ciudad de Ibagué, junto con el representante legal el señor [Francisco FF]”*. Consta en la documentación aportada a la Corte que la señora Carmen CC diligenció el formato de solicitud de inscripción en el Programa de Protección del Ministerio del Interior del 29 de mayo de 2007 (Documento 42 del Anexo 2), informando que desde este mismo mes de mayo recibió amenazas directas contra su vida e integridad personal de parte de las FARC, en la ciudad de Bogotá – amenazas que denunció oportunamente ante la Fiscalía General de la Nación (Documento 43 del Anexo 2). Sin embargo, un mes después de haber presentado esta solicitud de protección no había recibido respuesta ni información, lo cual motivó la presentación de una nueva petición el 27 de junio de 2007 ante Rafael Bustamante, en su nombre, por parte de Luis LL (Documento 41 del Anexo 2), solicitando la actuación efectiva de las autoridades.

2.1.3. Francisco FF. Informa el señor Luis LL a la Corte Constitucional (Documento 1 del Anexo 2): *“[CARMEN CC] secretaria de la [Organización PP], presentó la solicitud porque tuvo que presentar la ciudad de Ibagué, junto con el representante legal el señor [Francisco FF]. // Después de haber presentado toda la documentación no le dieron respuesta sobre la solicitud que había hecho de acogerse al programa de reubicación para salvaguardar su vida y su integridad, cuando se hizo la reunión con Rafael Bustamante, él mismo dijo que las personas que habían tomado la decisión de quedarse en la ciudad de Bogotá, se les iba a dar la ayuda inmediatamente, pero ahora mi carpeta no aparece en el Ministerio y la respuesta que tuve por la doctora Karen Rojas, era que no se habían podido comunicar con Ibagué para contrastar mi liderazgo. ...en igual manera al señor [Francisco FF], pasados dos meses no se le ha dado o no ha recibido todavía una ayuda oficial para el tema de seguridad.”*

2.1.4. Fernando FF. Informa Luis LL: *“De igual forma viene sucediendo con los dirigentes que tomaron la decisión de regresar a Ibagué, porque el Ministerio iba a tomar las medidas inmediatas, lo único que se hizo fue entregarse un chaleco antibalas y un avantel para cada uno de ellos, y en cada caso me voy a referir concretamente como es el caso de [Fernando FF], [Carlos CC], [Mauricio MM], [Daniel DD], [Pablo PP], [Miguel MM].// Estas personas regresaron bajo unos compromisos institucionales, confiados en que se les iban a dar las garantías para bajar el nivel de riesgo y pasados tres meses el Ministerio no ha dado la respuesta concreta argumentando que están verificando con la fuerza pública y que están esperando un informe de ese departamento, cuando ya existen los estudios técnicos de seguridad, hechos por el DAS, POLICIA, constancias*

*expedidas por las Fiscalías de amenazas, las denuncias, documentación que se puso en conocimiento de la Defensoría, Procuraduría y ante la Gobernación del Departamento del Tolima, igual que al DAS, Personería, Policía Nacional y a otras instituciones competentes.*” (Comunicación de Luis LL, Documento 1 del Anexo 2) El señor Fernando FF presentó una nueva denuncia de las amenazas en su contra el 9 de abril de 2007 ante la Fiscalía Regional de Ibagué, acreditando ante las autoridades que el 20 de marzo anterior, en la ciudad de Florencia, había sido intimidado por un sujeto que le advirtió que, de continuar en tal poblado, sería asesinado. (Documento 39 del Anexo 2 del presente Auto).

2.1.5. Carlos CC. El señor Carlos CC ha acreditado que ha recibido amenazas específicas en su contra de parte de las FARC, y que ha sido mencionado en las amenazas genéricas dirigidas por este grupo contra los líderes desplazados del Tolima (documento 5 del Anexo 2). La existencia de tales amenazas ha sido certificada por el Personero Municipal de su municipio de origen, en febrero de 2004 (Documento 13 del Anexo 2). Consta que pidió protección individualmente por primera vez el 26 de septiembre de 2003 ante la Personería de Ibagué (Documento 10 del Anexo 2), que diligenció el formato de solicitud de protección al Ministerio del Interior el 1º de abril de 2004 (documento 28 del Anexo 2), que reiteró su petición de protección el 28 de septiembre de 2004 (Documento 33 del Anexo 2), y que dirigió peticiones adicionales de protección en julio 7 y octubre 25 de 2004 a la Procuraduría General de la Nación (Documento 8 del Anexo 2), en octubre 5 de 2004 a la Defensoría del Pueblo (Documento 14 del Anexo 2), así como de manera colectiva en febrero y marzo de 2007 (Documentos 24, 25 y 46 del Anexo 2), oportunidades en las cuales se informó a las autoridades sobre nuevos hechos constitutivos de amenaza contra su vida e integridad. Igualmente denunció las amenazas en su contra desde noviembre de 2002 (Documento 29 del Anexo 2), ha pedido la protección del Programa de Protección a Víctimas del Ministerio del Interior en octubre 11 de 2006 (Documento 21 del Anexo 2), y fue incluido en la solicitud de protección a dicho programa de marzo 12 de 2007 (Documento 21 del Anexo 2). Según informa Luis LL a la Corte Constitucional: *“De igual forma viene sucediendo con los dirigentes que tomaron la decisión de regresar a Ibagué, porque el Ministerio iba a tomar las medidas inmediatas, lo único que se hizo fue entregarse un chaleco antibalas y un avantel para cada uno de ellos, y en cada caso me voy a referir concretamente como es el caso de [Fernando FF], [Carlos CC], [Mauricio MM], [Daniel DD], [Pablo PP], [Miguel MM].// Estas personas regresaron bajo unos compromisos institucionales, confiados en que se les iban a dar las garantías para bajar el nivel de riesgo y pasados tres meses el Ministerio no ha dado la respuesta concreta argumentando que están verificando con la fuerza pública y que están esperando un informe de ese departamento, cuando ya existen los estudios técnicos de seguridad, hechos por el DAS, POLICIA, constancias expedidas por las Fiscalías de amenazas, las denuncias, documentación que se puso en conocimiento de la Defensoría, Procuraduría y ante la Gobernación del Departamento del Tolima, igual que al DAS, Personería, Policía Nacional y a otras instituciones competentes.*” (Comunicación de Luis LL, Documento 1 del Anexo 2)

2.1.6. Mauricio MM. El Sr. Mauricio MM diligenció el formato de inscripción en el programa de protección del Ministerio del Interior desde septiembre de 2003 (Documento 3 del Anexo 2), acreditando que ha sido objeto de amenazas específicas en su contra de parte de las FARC durante los tres años precedentes, así como de las amenazas genéricas dirigidas por esta guerrilla contra los líderes de población desplazada del Tolima; en el mismo mes había pedido protección individualmente ante la Personería de Ibagué (Documento 10 del Anexo 2). La existencia de tales amenazas ha sido certificada por el Personero Municipal de su municipio de origen, en febrero de 2004 (Documento 13 del Anexo 2). Las peticiones de protección al Ministerio del Interior han sido reiteradas en abril 1º de 2004 (documento 4 del Anexo 2), marzo 16 de 2006 (Documento 20 del Anexo 2), febrero 28 de 2007 (Documento 46 del Anexo 2) y marzo 26 y 27 de 2007 (Documentos 24 y 25 del Anexo 2), así como en julio 7 y octubre 25 de 2004 a la Procuraduría General de la Nación (Documento 8 del Anexo 2), oportunidades en las cuales denunció nuevos hechos que constituían riesgos en su contra. También ha acudido conjuntamente con Carlos CC a la Fiscalía para denunciar las amenazas en su contra (Documento 11 del Anexo 2), e igualmente ha pedido la protección del Programa de Protección a Víctimas del Ministerio del Interior en octubre 11 de 2006 (Documento 21 del Anexo 2) y marzo 12 de 2007 (Documento 21 del Anexo 2). Según informa Luis LL a la Corte Constitucional: *“De igual forma viene sucediendo con los dirigentes que tomaron la decisión de regresar a Ibagué, porque el Ministerio iba a tomar las medidas inmediatas, lo único que se hizo fue entregarse un chaleco antibalas y un avantel para cada uno de ellos, y en cada caso me voy a referir concretamente como es el caso de [Fernando FF], [Carlos*

CC], [Mauricio MM], [Daniel DD], [Pablo PP], [Miguel MM].// Estas personas regresaron bajo unos compromisos institucionales, confiados en que se les iban a dar las garantías para bajar el nivel de riesgo y pasados tres meses el Ministerio no ha dado la respuesta concreta argumentando que están verificando con la fuerza pública y que están esperando un informe de ese departamento, cuando ya existen los estudios técnicos de seguridad, hechos por el DAS, POLICIA, constancias expedidas por las Fiscalías de amenazas, las denuncias, documentación que se puso en conocimiento de la Defensoría, Procuraduría y ante la Gobernación del Departamento del Tolima, igual que al DAS, Personería, Policía Nacional y a otras instituciones competentes.” (Comunicación de Luis LL, Documento 1 del Anexo 2)

2.1.7. Daniel DD. El señor Daniel DD fue incluido en la solicitud de protección al programa de Protección de Víctimas del Ministerio del Interior de marzo 12 de 2007 (Documento 21 del Anexo 2), y formó parte del grupo de líderes que llegó a un acuerdo con el Ministerio del Interior en marzo de 2007 (Documentos 23, 24 y 25 del Anexo 2 de este Auto). Según informó el señor Daniel DD a la Fiscalía Regional de Ibagué mediante denuncia del 9 de abril de 2007 (Documento 37 del Anexo 2), amenazas semejantes a las que le llevaron a desplazarse originalmente de su lugar de residencia fueron reiteradas por los mismos actores armados, con ocasión de su trabajo como líder de población desplazada en Ibagué, desde el 21 de febrero de 2007, con el agravante del asesinato, por esa misma fecha, del líder Ever Valderrama, situación que le llevó a pedir nuevamente la protección de las autoridades para sí mismo y su familia. Según informa Luis LL a la Corte Constitucional: “De igual forma viene sucediendo con los dirigentes que tomaron la decisión de regresar a Ibagué, porque el Ministerio iba a tomar las medidas inmediatas, lo único que se hizo fue entregarse un chaleco antibalas y un avantel para cada uno de ellos, y en cada caso me voy a referir concretamente como es el caso de [Fernando FF], [Carlos CC], [Mauricio MM], [Daniel DD], [Pablo PP], [Miguel MM].// Estas personas regresaron bajo unos compromisos institucionales, confiados en que se les iban a dar las garantías para bajar el nivel de riesgo y pasados tres meses el Ministerio no ha dado la respuesta concreta argumentando que están verificando con la fuerza pública y que están esperando un informe de ese departamento, cuando ya existen los estudios técnicos de seguridad, hechos por el DAS, POLICIA, constancias expedidas por las Fiscalías de amenazas, las denuncias, documentación que se puso en conocimiento de la Defensoría, Procuraduría y ante la Gobernación del Departamento del Tolima, igual que al DAS, Personería, Policía Nacional y a otras instituciones competentes.” (Comunicación de Luis LL, Documento 1 del Anexo 2)

2.1.8. Pablo PP. El señor Pablo PP fue incluido en la solicitud de protección al programa de Protección de Víctimas del Ministerio del Interior de marzo 12 de 2007 (Documento 21 del Anexo 2), y formó parte del grupo de líderes que llegó a un acuerdo con el Ministerio del Interior en marzo de 2007 (Documentos 23, 24 y 25 del Anexo 2 de este Auto). Según informa Luis LL a la Corte Constitucional: “De igual forma viene sucediendo con los dirigentes que tomaron la decisión de regresar a Ibagué, porque el Ministerio iba a tomar las medidas inmediatas, lo único que se hizo fue entregarse un chaleco antibalas y un avantel para cada uno de ellos, y en cada caso me voy a referir concretamente como es el caso de [Fernando FF], [Carlos CC], [Mauricio MM], [Daniel DD], [Pablo PP], [Miguel MM].// Estas personas regresaron bajo unos compromisos institucionales, confiados en que se les iban a dar las garantías para bajar el nivel de riesgo y pasados tres meses el Ministerio no ha dado la respuesta concreta argumentando que están verificando con la fuerza pública y que están esperando un informe de ese departamento, cuando ya existen los estudios técnicos de seguridad, hechos por el DAS, POLICIA, constancias expedidas por las Fiscalías de amenazas, las denuncias, documentación que se puso en conocimiento de la Defensoría, Procuraduría y ante la Gobernación del Departamento del Tolima, igual que al DAS, Personería, Policía Nacional y a otras instituciones competentes.” (Comunicación de Luis LL, Documento 1 del Anexo 2)

2.1.9. Miguel MM. El señor Miguel MM fue incluido en la solicitud de protección al programa de Protección de Víctimas del Ministerio del Interior de marzo 12 de 2007 (Documento 21 del Anexo 2), y formó parte del grupo de líderes que llegó a un acuerdo con el Ministerio del Interior en marzo de 2007 (Documentos 23, 24 y 25 del Anexo 2 de este Auto). Según informa Luis LL a la Corte Constitucional: “De igual forma viene sucediendo con los dirigentes que tomaron la decisión de regresar a Ibagué, porque el Ministerio iba a tomar las medidas inmediatas, lo único que se hizo fue entregarse un chaleco antibalas y un avantel para cada uno de ellos, y en cada caso me voy a referir concretamente como es el caso de [Fernando FF], [Carlos CC], [Mauricio MM], [Daniel

DD], [Pablo PP], [Miguel MM].// Estas personas regresaron bajo unos compromisos institucionales, confiados en que se les iban a dar las garantías para bajar el nivel de riesgo y pasados tres meses el Ministerio no ha dado la respuesta concreta argumentando que están verificando con la fuerza pública y que están esperando un informe de ese departamento, cuando ya existen los estudios técnicos de seguridad, hechos por el DAS, POLICIA, constancias expedidas por las Fiscalías de amenazas, las denuncias, documentación que se puso en conocimiento de la Defensoría, Procuraduría y ante la Gobernación del Departamento del Tolima, igual que al DAS, Personería, Policía Nacional y a otras instituciones competentes.” (Comunicación de Luis LL, Documento 1 del Anexo 2)

2.1.10. Rafael RR. El señor Rafael RR ha sido objeto de amenazas individualizadas por parte de las FARC desde junio de 2004 como consecuencia de su labor de organización de la población desplazada (Documento 18 del Anexo 2), y formó parte del grupo de líderes que llegó a un acuerdo con el Ministerio del Interior en marzo de 2007 (Documentos 24 y 25 del Anexo 2 de este Auto).

2.1.11. Guillermo GG. Fue incluido en la solicitud de protección al programa de Protección de Víctimas del Ministerio del Interior de marzo 12 de 2007 (Documento 21 del Anexo 2), y formó parte del grupo de líderes que llegó a un acuerdo con el Ministerio del Interior en marzo de 2007 (Documentos 23, 24 y 25 del Anexo 2 de este Auto).

2.1.12. Eduardo EE. El señor Eduardo EE fue incluido en la solicitud de protección al programa de Protección de Víctimas del Ministerio del Interior de marzo 12 de 2007 (Documento 21 del Anexo 2), y formó parte del grupo de líderes que llegó a un acuerdo con el Ministerio del Interior en marzo de 2007 (Documentos 23, 24 y 25 del Anexo 2 de este Auto). Según informó el señor Eduardo EE a la Fiscalía en denuncia del 9 de abril de 2007, desde diciembre de 2006 empezó a recibir amenazas por su labor como líder de una asociación para la defensa de los derechos de la población desplazada, y empezó a tomar dichas amenazas en serio después del asesinato de Ever Valderrama el 20 de febrero del año en curso, puesto que éste último había sido amenazado por el mismo frente de las FARC.

2.1.13. Rosa RR. La señora Rosa RR fue incluida en la solicitud de protección al programa de Protección de Víctimas del Ministerio del Interior de marzo 12 de 2007 (Documento 21 del Anexo 2), y formó parte del grupo de líderes que llegó a un acuerdo con el Ministerio del Interior en marzo de 2007 (Documentos 23, 24 y 25 del Anexo 2 de este Auto).

2.1.14. Alejandro AA. El señor Alejandro AA formó parte del grupo de líderes que llegó a un acuerdo con el Ministerio del Interior en marzo de 2007 (Documentos 24 y 25 del Anexo 2 de este Auto). Consta en la documentación anexa a este Auto (Documento 36 del Anexo 2) que en abril de 2007 el señor Alejandro AA puso en conocimiento del Programa de Protección del Ministerio del Interior varios hechos recientes que generaban un riesgo para su vida y su integridad personal, como fue el asesinato de su tío, la recepción de diversas amenazas, la realización de atentados con artefactos explosivos y la retención de algunos miembros de su familia, actos todos cometidos por las FARC dentro de la persecución desatada contra él y los demás directivos de la Organización QQ – quienes se individualizan así: (...).

2.1.15. Iván II; formó parte del grupo de líderes que llegó a un acuerdo con el Ministerio del Interior en marzo de 2007 (Documentos 24 y 25 del Anexo 2 de este Auto). Sin embargo, según se comunicó el 17 de abril al Ministerio del Interior por parte de un grupo de líderes de población desplazada de todo el país (Documento 47 del Anexo 2), al señor Iván II “*el Ministerio le quitó sin justificación alguna la protección que le otorgó, obligándolo a abandonar el Departamento del Huila en donde realizaba una labor social por la comunidad desplazada. Como consecuencia de esto, el desplazamiento forzado del Huila para la ciudad de Bogotá*”.

2.1.16. Julio JJ. Formó parte del grupo de líderes que llegó a un acuerdo con el Ministerio del Interior en marzo de 2007 (Documentos 24 y 25 del Anexo 2 de este Auto).

2.1.17. Roberto RR, hijo de Carlos CC, y a su vez objeto de amenazas (Documento 27 del Anexo 2).

2.1.18. Santiago SS, ha sido mencionado en las amenazas dirigidas por la guerrilla de las FARC contra los líderes y representantes de población desplazada del Tolima (Documento 27 del Anexo 2), y fue incluido en la solicitud de protección al programa de Protección de Víctimas del Ministerio del Interior de marzo 12 de 2007 (Documento 21 del Anexo 2).

## **2.2. Valoración de la situación por la Corte Constitucional. Activación de la presunción de riesgo y de los deberes mínimos de las autoridades frente a su caso. Medida de protección a implementar**

Los señores **Antonio AA, Carmen CC, Francisco FF, Fernando FF, Carlos CC, Mauricio MM, Daniel DD, Pablo PP, Miguel MM, Rafael RR, Guillermo GG, Eduardo EE, Rosa RR, Alejandro AA, Iván II, Julio JJ, Roberto RR y Santiago SS**, han probado ante la Corte Constitucional que cumplen con las condiciones que activan la *presunción constitucional de riesgo* individual que ampara a cada uno de ellos como líder y representante de la población desplazada por la violencia en el departamento del Tolima. En efecto, (a) han presentado numerosas peticiones de protección a las autoridades estatales de todo nivel, (b) las peticiones han sido efectivamente conocidas por las autoridades competentes, (c) las peticiones han presentado información que demuestran claramente que son personas desplazadas por la violencia, (d) la información que han presentado ante las autoridades demuestra la existencia de amenazas ciertas y puntuales contra su vida e integridad personal y las de sus familias, que se han materializado trágicamente en varias oportunidades, mediante descripciones no solo consistentes y verosímiles sino comprobadas objetivamente por hechos de conocimiento de las autoridades.

Como consecuencia de la aplicación de esta presunción constitucional a los señores **Antonio AA, Carmen CC, Francisco FF, Fernando FF, Carlos CC, Mauricio MM, Daniel DD, Pablo PP, Miguel MM, Rafael RR, Guillermo GG, Eduardo EE, Rosa RR, Alejandro AA, Iván II, Julio JJ, Roberto RR y Santiago SS** en sus condiciones actuales, se encuentra activa la obligación estatal, en cabeza del Programa de Protección del Ministerio del Interior, de adoptar una medida de protección para cada uno de ellos que sea (a) adecuada fácticamente a las circunstancias de cada uno de sus casos tal y como se han reseñado en el acápite precedente y se documentan en el Anexo 2 de la presente Providencia, circunstancias que han de ser objeto de una cuidadosa consideración por parte del Ministerio al momento de definir el alcance de la medida; (b) eficaz para proteger su vida, seguridad e integridad personal y la de su familia, en el sentido de que sea *oportuna e idónea* para alcanzar el objetivo de protección a la luz de las circunstancias reales de riesgo que afronta cada peticionario; y (c) *adecuada temporalmente*, es decir, debe mantenerse en aplicación mientras subsista el riesgo extraordinario que pende sobre cada uno de estos líderes y representantes.

Al momento de impartir las medidas de protección que cumplan con las características señaladas, el Ministerio habrá de comunicarle expresamente su decisión a cada uno de los beneficiarios, justificando con total claridad fáctica y jurídica porqué la medida correspondiente cumple con los requisitos recién enunciados de adecuación fáctica, eficacia y adecuación temporal. En tanto actos administrativos, estas decisiones estarán sujeta a los recursos de ley, para efectos de permitir la participación activa de cada beneficiario en el diseño e implementación de las medidas impartidas para proteger su vida y seguridad personal y la de su familia.

Dado que se trata de proteger derechos fundamentales de importancia primaria en el orden constitucional colombiano, la Corte Constitucional otorgará al Director del Programa de Protección del Ministerio del Interior, Rafael Bustamante, un término de quince (15) días hábiles a partir de la comunicación del presente Auto para finalizar el proceso de evaluación, diseño e **implementación efectiva** de las medidas de protección requeridas por los señores **Antonio AA, Carmen CC, Francisco FF, Fernando FF, Carlos CC, Mauricio MM, Daniel DD, Pablo PP, Miguel MM, Rafael RR, Guillermo GG, Eduardo EE, Rosa RR, Alejandro AA, Iván II, Julio JJ, Roberto RR y Santiago SS**. La gravedad de la situación y el riesgo apremiante que afecta a estas personas y sus familias amerita, en criterio de la Corte, que el señor Bustamante acuda a los procedimientos de urgencia que considere necesarios; en caso de que sea indispensable en su criterio someter estos casos a una nueva evaluación del CRER, podrá convocar a este organismo si así lo estima prudente, pero en ningún caso podrá esta convocatoria o este proceso de estudio retardar el cumplimiento de la orden impartida al señor Bustamante en este Auto en el sentido de **implementar efectivamente** medidas de protección respetuosas de los requisitos enunciados, dentro del término estricto e improrrogable de quince (15) días hábiles a partir de su comunicación.

Teniendo en cuenta que la situación fáctica descrita afecta no solamente a los líderes y representantes recién enumerados, sino también a los demás líderes y representantes de la población desplazada del departamento del Tolima, la Corte Constitucional también ordenará al señor Bustamante que, en ejercicio de sus competencias y si lo considera pertinente como parte del grupo de medidas a impartir para los peticionarios recién individualizados, incluya como beneficiarios de medidas protectivas a los demás líderes y representantes de la población desplazada del Tolima que cumplan, en su criterio, con las condiciones para activar la presunción constitucional de riesgo.

Se advierte al destinatario de la orden que, en virtud de decisión de la Sala Segunda de Revisión del día trece (13) de agosto del año en curso, la Corte Constitucional ha reasumido la competencia para garantizar el cumplimiento de las órdenes impartidas en el marco del proceso de seguimiento de la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno. Por lo mismo, la Corte Constitucional – Sala Segunda de Revisión será, en lo sucesivo, el juez competente para tramitar los incidentes de desacato a los que hubiere lugar en virtud del Decreto 2591 de 1991.

### **3. Caso de José JJ**

#### **3.1. Descripción de la situación del afectado**

La documentación que sustenta el relato fáctico subsiguiente, aportada por el señor José JJ a la Corte Constitucional, se encuentra transcrita en su integridad en el Anexo 3 del presente Auto.

##### *3.1.1. Riesgo acreditado ante las autoridades*

El señor José JJ se desempeñó como líder de la población desplazada del departamento de Putumayo hasta enero de 2006, cuando fue víctima de dos retenciones ilegales e interrogatorios que describe como torturas psicológicas, por parte de personas armadas no identificadas, quienes como consecuencia de su labor le exigían que suministrara información sobre los miembros de la organización que lidera. Estas retenciones estuvieron precedidas por el asesinato, en diciembre 31 de 2005, del líder de población desplazada del Putumayo Melesio Lesmes. Eventualmente, en abril 20 de 2006 los grupos armados ilegales que operan en Mocoa ordenaron al señor José JJ y su familia que abandonaran la región en un plazo de 72 horas, por lo cual se desplazó a la ciudad de Bogotá. (Ver a este respecto el relato de los hechos efectuado por el señor José JJ ante la Fiscalía, en denuncia del 28 de abril de 2006).

##### *3.1.2. Peticiones presentadas ante las autoridades y medidas de protección efectivamente adoptadas.*

El Programa de Protección del Ministerio del Interior, en reconocimiento de la seriedad del riesgo que pendía sobre su seguridad y la de su familia, reaccionó inicialmente para conjurar la situación de riesgo del peticionario, asignando: tres apoyos de reubicación temporal entre enero y abril de 2006, y un apoyo para transporte aéreo y trasteo hacia la ciudad de Bogotá en mayo de 2006 (Ver el documento No. 2 del Anexo 3 de este Auto). Por voluntad de su familia, el desplazamiento a Bogotá se realizó por vía terrestre, motivo por el cual los tiquetes aéreos quedaron sin utilizar. Desde entonces, según afirma, no ha recibido ninguna prestación ni medida adicional de protección. Si bien se afirma por parte del Ministerio que en mayo de 2006 se le otorgó un nuevo apoyo de reubicación temporal, el señor José JJ afirma que ello no se le comunicó, y que no ha recibido tal dinero.

Dado que el apoyo para reubicación temporal fue concedido en 2006, hace más de un año, el señor José JJ se encuentra en Bogotá atravesando una crítica situación económica que conlleva violación clara de su mínimo vital, situación que de contera ha obligado a su esposa y su núcleo familiar a retornar a Putumayo, donde permanecen actualmente sin que el señor José JJ pueda reunirse con ellos porque su vida corre riesgo en este departamento, según han reconocido las mismas autoridades. El señor José JJ solicitó el 13 de septiembre de 2006 una prórroga del apoyo concedido (ver el documento 3 del Anexo 3 del presente Auto), pero la respuesta del Programa de Protección, comunicada el 7 de febrero de 2007, fue negativa, por considerar que su nivel de riesgo era ordinario, en criterio del DAS, contenido en un concepto que nunca le fue comunicado al peticionario, al cual no se le realizó materialmente un estudio de riesgo. A pesar de ello, se le asignó

un medio de comunicación Avantel. (Ver Documento 5 del Anexo 3 del presente Auto: “No asignar la prórroga de apoyo de reubicación temporal, toda vez que la reevaluación de su estudio técnico de nivel de riesgo, fue conceptuada por el Departamento Administrativo de Seguridad DAS, con un nivel ORDINARIO, ponderación para la cual no es procedente la adopción de la medida solicitada”). No se dio información sobre las razones para adoptar esta decisión, ni sobre los recursos disponibles al señor José JJ para controvertirla.

Finalmente, y en reacción a su situación económica extrema, el 12 de junio de 2007 el señor José JJ presentó una petición a Rafael Bustamante, Director del Programa de Protección, presentando la siguiente información que sintetiza sus condiciones actuales de vida en la ciudad de Bogotá: “la respuesta que me dio este Ministerio a mi problema humanitario y de seguridad fue una ayuda humanitaria por tres meses hace ya casi un año, y un avantel. Estas medidas no han solucionado de fondo mi situación de seguridad, debido a que en esta ciudad he sido víctima de seguimientos, ni tampoco la situación humanitaria que es mucho más grave que la que estaba padeciendo en Mocoa debido a que allí tengo amigos que me brindaban la mano, en esta ciudad soy un desconocido y ahora estoy casi en condiciones de indigente.” Afirma que está desesperado y su última opción es volver a Putumayo.

Según ha sido puesto en conocimiento de la Corte, el señor José JJ estuvo hospitalizado durante el mes de julio de 2007 en Bogotá, por haber sufrido un preinfarto.

### **3.2. Valoración de la situación por la Corte Constitucional. Activación de la presunción de riesgo y de los deberes mínimos de las autoridades frente a su caso. Medida de protección a implementar**

El señor José JJ ha probado ante la Corte Constitucional que cumple con las condiciones que activan la *presunción constitucional de riesgo* que le ampara como líder y representante de la población desplazada por la violencia. En efecto, (a) ha presentado numerosas peticiones de protección a las autoridades estatales de todo nivel, (b) las peticiones han sido efectivamente conocidas por las autoridades competentes, (c) las peticiones han presentado información que demuestra claramente que es una persona desplazada por la violencia, (d) la información que ha presentado ante las autoridades demuestra la existencia de amenazas ciertas y puntuales contra su vida e integridad personal y la de su familia, mediante descripciones no solo consistentes y verosímiles sino comprobadas objetivamente por hechos de conocimiento de las autoridades.

Como consecuencia de la aplicación de esta presunción constitucional al señor José JJ en sus condiciones actuales, se encuentra activa la obligación estatal, en cabeza del Programa de Protección del Ministerio del Interior, de adoptar una medida de protección que sea (a) *adecuada fácticamente* a las circunstancias del señor José JJ tal y como se han reseñado en el acápite precedente y se documentan en el Anexo 3 de la presente Providencia, circunstancias que han de ser objeto de una cuidadosa consideración por parte del Ministerio al momento de definir el alcance de la medida; (b) eficaz para proteger su vida, seguridad e integridad personal y la de su familia, en el sentido de que sea *oportuna e idónea* para alcanzar el objetivo de protección a la luz de las circunstancias reales de riesgo que afronta el peticionario; y (c) *adecuada temporalmente*, es decir, debe mantenerse en aplicación mientras subsista el riesgo extraordinario que pende sobre el señor José JJ. En este sentido, se habrá de prestar especial consideración al hecho de que el señor José JJ no puede regresar a Mocoa por la gravedad del riesgo que allí pende sobre su vida, y se encuentra en Bogotá en condiciones económicas extremas, mientras que su núcleo familiar se encuentra en Mocoa. La medida de protección habrá de procurar, como objetivo de primera prioridad, reunificar a este núcleo familiar y asegurar sus condiciones de subsistencia digna en caso de mantenerse la medida de reubicación.

Al momento de impartir la medida de protección que cumpla con las características señaladas, el Ministerio habrá de comunicarle expresamente su decisión al señor José JJ, justificando con total claridad fáctica y jurídica porqué su medida cumple con los requisitos recién enunciados de adecuación fáctica, eficacia y adecuación temporal. En tanto acto administrativo, esta decisión estará sujeta a los recursos de ley, para efectos de permitir la participación activa del beneficiario en el diseño e implementación de las medidas impartidas para proteger su vida y seguridad personal y la de su familia.

Dado que se trata de proteger derechos fundamentales de importancia primaria en el orden constitucional colombiano, la Corte Constitucional otorgará al Director del Programa de Protección del Ministerio del Interior, Rafael Bustamante, un término de cinco (5) días hábiles a partir de la comunicación del presente Auto para finalizar el proceso de evaluación, diseño e **implementación efectiva** de la medida de protección requerida por el señor José JJ y su núcleo familiar. La gravedad de la situación y el riesgo apremiante que afecta al señor José JJ amerita, en criterio de la Corte, que el señor Bustamante acuda a los procedimientos de urgencia que considere necesarios; en caso de que sea indispensable en su criterio someter el caso a una nueva evaluación del CRER, podrá convocar a este organismo si así lo estima prudente, pero en ningún caso podrá esta convocatoria o este proceso de estudio retardar el cumplimiento de la orden impartida al señor Bustamante en este Auto en el sentido de **implementar efectivamente** una medida de protección respetuosa de los requisitos enunciados, dentro del término estricto e improrrogable de cinco (5) días hábiles a partir de su comunicación.

Se advierte al destinatario de la orden que, en virtud de decisión de la Sala Segunda de Revisión del día trece (13) de agosto del año en curso, la Corte Constitucional ha reasumido la competencia para garantizar el cumplimiento de las órdenes impartidas en el marco del proceso de seguimiento de la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno. Por lo mismo, la Corte Constitucional – Sala Segunda de Revisión será, en lo sucesivo, el juez competente para tramitar los incidentes de desacato a los que hubiere lugar en virtud del Decreto 2591 de 1991.

#### **4. Caso de las líderes e integrantes de la Liga de Mujeres Desplazadas**

##### **4.1. Descripción de la situación de las afectadas.**

La documentación que sustenta el recuento fáctico subsiguiente, aportada a la Corte Constitucional por la Liga de Mujeres Desplazadas, se encuentra transcrita en su integridad en el Anexo 4 del presente Auto. Advierte la Corte que tal recuento fáctico ha de complementarse con la documentación que fue aportada por las beneficiarias en fechas inmediatamente anteriores a la discusión del presente Auto en la Sala Segunda de Revisión, sobre algunas actuaciones realizadas a favor de las directivas de tal Liga por el Ministerio del Interior, la cual se transcribe en el Anexo 11 del presente Auto.

##### *4.1.1. Riesgo acreditado ante las autoridades*

La Liga de Mujeres Desplazadas es una organización que agrupa en la actualidad a más de 500 personas en situación de desplazamiento, que realiza acciones de organización, acción social y reivindicación de derechos fundamentales en el Distrito de Cartagena y algunos municipios del departamento de Bolívar. Tiene una amplia presencia en barrios como El Pozón, Olaya Herrera, Nelson Mandela, San José de los Campanos, El Socorro y La Loma de Peyé en el distrito de Cartagena, así como en los barrios Las Cocadas, Paraíso, Palo Quemado, Recreo, La Puntilla, Las Margaritas, La Conquista y la vereda El Talón del Municipio de Turbaco, que albergan un alto número de familias desplazadas pero también han sido el escenario de acciones violentas en tiempos recientes por parte de grupos armados al margen de la ley, según lo han advertido diversas autoridades, incluida la Defensoría del Pueblo en sus Informes de Riesgo.

Entre los diversos proyectos desarrollados por la Liga de Mujeres se encuentra la construcción de la “Ciudad de las Mujeres”, en cuya gestación e implementación participaron directamente, y en el cual habitan actualmente.

Las directivas e integrantes de la Liga de Mujeres Desplazadas, ubicadas en la urbanización “la Ciudad de las Mujeres” de la vereda El Talón – municipio de Turbaco, Bolívar, han sido objeto de reiteradas amenazas y violaciones de sus derechos fundamentales a la vida, integridad personal y seguridad personal, así como de ataques sobre los miembros de sus núcleos familiares que, en su criterio, responden a las actividades de promoción de los derechos de la población desplazada que adelantan a través de su organización. Entre los ataques que se han cometido contra las mujeres desplazadas de la organización y sus familias, denunciados por la Liga de Mujeres Desplazadas, mencionan las peticionarias los siguientes:

1. Incendio del Centro Comunitario de La Ciudad de las Mujeres, ubicada en la vereda del Talón del Municipio de Turbaco Bolívar, el 20 de enero de 2007;
2. Asesinato de Julio Miguel Pérez Espitia, hecho ocurrido en la fábrica de bloques de la Liga, durante la construcción de la Ciudad de las Mujeres el 19 de mayo del 2005;
3. Amenaza de muerte parte de encapuchados a Sandra Milena Julio Martínez y toda su familia en una sede de la Liga de Mujeres en el municipio de Turbaco el 31 de mayo del 2005;
4. Desaparición forzada de Rafael David Torres Cerda el 8 de octubre de 2005 en el municipio de Turbaco, Bolívar;
5. Tentativa de homicidio a uno de los líderes de la Liga Joven de la Liga en el Barrio El Pozón de Cartagena el 21 de octubre de 2004;
6. Violación de tres mujeres de la organización y homicidio al padre de una de las víctimas que quiso defenderla en el mismo barrio del Pozón en 2004;
7. Secuestro y amenazas de líderes, seguimientos y amenazas telefónicas a la sede de la organización en la ciudad de Cartagena, año 2004;
8. Robos continuos de la comida de los niños y las niñas a los refugios de infantes de la organización, y otros actos de vandalismo ocurridos en los refugios infantiles de la Liga de Mujeres Desplazadas en el barrio El Pozón y en la vereda del Talón del Municipio de Turbaco Bolívar en los años 2005, 2006 y 2007.

#### *4.1.2. Peticiones de protección dirigidas a las autoridades. Medidas de protección implementadas.*

Estos hechos, según informan las mujeres, permanecen en la impunidad. Han sido denunciados por la Liga en forma pública y reiterada, ante las autoridades y organizaciones de la sociedad civil, a través de denuncias ante la Fiscalía y de comunicados públicos titulados “Llamado de Acción Urgente”, describiendo en detalle los actos violatorios de sus derechos fundamentales y constitutivos de riesgo para su vida e integridad. Estos Llamados de Acción Urgente se encuentran transcritos íntegramente en el Anexo 4 del presente Auto.

El riesgo que pende sobre estas mujeres desplazadas es tangible, y ha sido advertido como de nivel “Alto” en dos oportunidades diferentes a través de informes de riesgo emitidos por la Defensoría del Pueblo, así como en informes de organismos internacionales de protección de los derechos humanos; sin embargo, hasta la fecha en que se adopta esta providencia, las autoridades no han impartido las medidas de protección exigidas por la situación. En efecto, la Defensoría del Pueblo emitió el 11 de julio de 2005 el informe de riesgo No. 027-05 en el marco del Sistema Interinstitucional de Alertas Tempranas (Documento 2 del Anexo 4 del Presente Auto), advirtiendo sobre la grave situación en Cartagena y Turbaco, y resaltando el riesgo específico al que estaban expuestas las directivas e integrantes de la Liga de Mujeres Desplazadas. Este Informe de Riesgo incluía una recomendación dirigida al Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia, en el sentido de que concertara y adoptara medidas urgentes de protección para la población en riesgo. Posteriormente, ante la persistencia de las condiciones de peligro, el 28 de noviembre de 2006 la Defensoría adoptó un nuevo Informe de Riesgo, el No. 046-06 (Documento 3 del Anexo 4 del Presente Auto), en el cual nuevamente caracterizó como alto el riesgo al que está expuesta la población desplazada de Cartagena y en particular los miembros y directivas de la Liga de Mujeres Desplazadas, describiendo en detalle su situación de riesgo y los actos violatorios de sus derechos fundamentales y explicando que “*los nuevos grupos armados ilegales, integrados con posterioridad a la desmovilización, las consideran un obstáculo para sus procesos de posicionamiento y de control social, económico y político*”, así como que el panorama actual de la zona “*configura un escenario de riesgo para las mujeres organizadas de la Liga de Mujeres Desplazadas, familiares y demás personas involucradas en sus planes y proyectos*”. Este segundo informe de riesgo también dirigió una recomendación específica al Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia, en el sentido de que concertara y adoptara medidas urgentes de protección. El riesgo que pesa sobre las directivas e integrantes de la Liga de las Mujeres Desplazadas de Bolívar y sus familias también ha sido resaltado específicamente por organismos

internacionales protectores de los derechos humanos, tales como el Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (Documentos E/CN.2003/13 y E/CN.4/2005/10).

No obstante estas advertencias de la Defensoría del Pueblo, con posterioridad a la emisión del segundo informe de riesgo se presentó, en enero de 2007, el incendio provocado del centro comunitario de la Ciudad de las Mujeres. No se tiene noticia hasta el momento sobre la adopción de medidas protectivas por parte del Ministerio del Interior y de Justicia, a pesar de que éste fue destinatario de recomendaciones específicas en los Informes de Riesgo de la Defensoría del Pueblo.

#### **4.2. Valoración de la situación por la Corte Constitucional. Activación de la presunción de riesgo y de los deberes mínimos de las autoridades frente a su caso. Medida de protección a implementar**

Las directivas y representantes de la Liga de Mujeres Desplazadas, especialmente las que habitan la Ciudad de las Mujeres en Turbaco (pero sin limitarse a éstas), han probado ante la Corte Constitucional que cumplen con las condiciones que activan la *presunción constitucional de riesgo* individual que les ampara como líderes y representantes de la población desplazada por la violencia en el departamento de Bolívar. En efecto, (a) han presentado numerosas peticiones de protección a las autoridades estatales de todo nivel, (b) las peticiones han sido efectivamente conocidas por las autoridades competentes, (c) las peticiones han presentado información que demuestran claramente que son personas desplazadas por la violencia, (d) la información que han presentado ante las autoridades demuestra la existencia de amenazas ciertas y puntuales contra su vida e integridad personal y las de sus familia, que se han materializado trágicamente en varias oportunidades, mediante descripciones no solo consistentes y verosímiles sino comprobadas objetivamente por hechos de conocimiento de las autoridades. Las mismas autoridades, específicamente la Defensoría del Pueblo, así como instancias internacionales de protección de los derechos humanos, han advertido sobre la gravedad del riesgo que pende sobre estas ciudadanas.

Como consecuencia de la aplicación de esta presunción constitucional a las directivas y representantes de la Liga de Mujeres Desplazadas de Bolívar en sus condiciones actuales, se encuentra activa la obligación estatal, en cabeza del Programa de Protección del Ministerio del Interior, de adoptar una medida de protección para cada una de ellas que sea (a) adecuada fácticamente a las circunstancias de cada uno de sus casos tal y como se han reseñado en el acápite precedente y se documentan en el Anexo 4 de la presente Providencia, circunstancias que han de ser objeto de una cuidadosa consideración por parte del Ministerio al momento de definir el alcance de la medida; (b) eficaz para proteger su vida, seguridad e integridad personal y la de su familia, en el sentido de que sea *oportuna* e *idónea* para alcanzar el objetivo de protección a la luz de las circunstancias reales de riesgo que afronta cada peticionario; y (c) *adecuada temporalmente*, es decir, debe mantenerse en aplicación mientras subsista el riesgo extraordinario que pende sobre cada una de estas líderes y representantes.

Al momento de impartir las medidas de protección que cumplan con las características señaladas, el Ministerio habrá de comunicarle expresamente su decisión a cada una de las beneficiarias, justificando con total claridad fáctica y jurídica porqué la medida correspondiente cumple con los requisitos recién enunciados de adecuación fáctica, eficacia y adecuación temporal. En tanto actos administrativos, estas decisiones estarán sujeta a los recursos de ley, para efectos de permitir la participación activa de cada beneficiaria en el diseño e implementación de las medidas impartidas para proteger su vida y seguridad personal y la de su familia.

Dado que se trata de proteger derechos fundamentales de importancia primaria en el orden constitucional colombiano, la Corte Constitucional otorgará al Director del Programa de Protección del Ministerio del Interior, Rafael Bustamante, un término de quince (15) días hábiles a partir de la comunicación del presente Auto para finalizar el proceso de evaluación, diseño e **implementación efectiva** de las medidas de protección requeridas por las directivas y representantes de la Liga de Mujeres Desplazadas de Bolívar. La gravedad de la situación y el riesgo apremiante que afecta a estas personas y sus familias amerita, en criterio de la Corte, que el señor Bustamante acuda a los procedimientos de urgencia que considere necesarios; en caso de que sea indispensable en su criterio someter estos casos a una nueva evaluación del CRER, podrá convocar a este organismo si así lo estima prudente, pero en ningún caso podrá esta convocatoria o este proceso de estudio retardar el cumplimiento de la orden impartida al señor Bustamante en este Auto en el sentido de

**implementar efectivamente** medidas de protección respetuosas de los requisitos enunciados, dentro del término estricto e improrrogable de quince (15) días hábiles a partir de su comunicación.

Se advierte al destinatario de la orden que, en virtud de decisión de la Sala Segunda de Revisión del día trece (13) de agosto del año en curso, la Corte Constitucional ha reasumido la competencia para garantizar el cumplimiento de las órdenes impartidas en el marco del proceso de seguimiento de la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno. Por lo mismo, la Corte Constitucional – Sala Segunda de Revisión será, en lo sucesivo, el juez competente para tramitar los incidentes de desacato a los que hubiere lugar en virtud del Decreto 2591 de 1991.

## **5. Caso de los líderes de organizaciones de población desplazada de Cartagena.**

### **5.1. Descripción de la situación de los afectados**

La documentación que sustenta el recuento fáctico subsiguiente se encuentra transcrita en el Anexo 5 del presente Auto.

#### *5.1. Riesgo acreditado ante las autoridades.*

Según se ha acreditado ante la Corte Constitucional, la situación de orden público y derechos humanos de Cartagena es crítica y se ha agravado en el curso de los últimos meses, dada la disputa entre grupos armados ilegales por establecer control territorial sobre distintos sectores populares del Distrito, así como de municipios cercanos. Así lo ha advertido la Defensoría del Pueblo en dos informes de riesgo distintos, señalando en el más reciente de ellos –Informe de Riesgo No. 046/06 del 28 de noviembre de 2006 (Ver el Documento 3 del Anexo 4 del presente Auto)- lo siguiente:

*“Grupos disidentes de las autodefensas, integrados por miembros que no se desmovilizaron o por desmovilizados del Bloque Central Bolívar y del Frente Héroes de los Montes de María, entre otros, en su propósito de implantarse como actores hegemónicos en sectores estratégicos de Cartagena, Turbaco y Arjona; de copar los espacios de poder urbano, de regular la dinámica social, política y económica de sus habitantes, están empleando la violencia selectiva como mecanismo para subordinar a su proyecto, tanto los intereses estratégicos de estos municipios como de la población civil.// Estos nuevos grupos armados, desmovilizados, o disidentes, hacen uso de la violencia selectiva, involucrando expresiones no visibilizadas y en conexidad con el desplazamiento forzado (amenazas de muerte, intimidaciones, desplazamientos intraurbanos, asesinatos selectivos y saqueos de bienes), con el fin de aislar los elementos de cohesión de las comunidades y debilitar la acción de las organizaciones sociales de base, en especial, de las organizaciones más representativas de la población en situación de desplazamiento, de las organizaciones sociales, comunales, barriales, tales como la Liga de Mujeres Desplazadas, directivas, profesionales, familiares y demás personas involucradas en los planes y proyectos de esta organización en los municipios de Cartagena y Turbaco. // Está especialmente amenazada la población (...) organizada alrededor de la defensa, exigibilidad y restitución de los derechos humanos, del trabajo comunitario, sindical y del control a la gestión pública.”*

En este sentido, entre la población en alto riesgo se señaló específicamente a los promotores y abogados de derechos humanos, los representantes y miembros de las organizaciones sociales y los dirigentes cívicos del Distrito de Cartagena y de los municipios de Turbaco y Arjona, así como a los líderes y personas en situación de desplazamiento, que es objeto de *“intimidaciones, atentados contra la vida y señalamientos como colaboradores de la insurgencia, que realizan las estructuras paramilitares que pertenecieron a las desmovilizadas Autodefensas Unidas de Colombia (...). Al igual que la Liga de Mujeres Desplazadas, otras asociaciones de comunidades desplazadas, como AFRODES, ANDAS, Unidad por la Paz, Adelpe, y CND, entre otras, son objeto de amenazas debido al trabajo organizativo y de liderazgo comunitario que realizan, especialmente en los barrios subnormales, pues los nuevos grupos armados ilegales, integrados con posterioridad a la desmovilización, las consideran un obstáculo para sus procesos de posicionamiento y de control social, económico y político.”* Los barrios de Cartagena que se indicaron en este informe como focos de riesgo crítico para estos grupos poblacionales fueron: Olaya Herrera, El Pozón, Falda y Pie del Cerro La Popa, Las Perlas, Policarpo, Arroz Barato, Membrillar, Villa Hermosa, Nelson Mandela, Bosque, Barrio Chino, Bruselas, La María, Torices, Ceballo, La Gloria, Paraguay, Petate, Chapacua, Trece de Junio, Vista Hermosa, El Socorro, Mercado de Bazurto y San José de los

Campanos. En el municipio de Turbaco se identificaron los barrios Las Cocadas, Paraíso, Palo Quemado, Recreo, La Puntilla, Las Margaritas, La Conquista y Calle San Pablo; y en Arjona, la cabecera urbana.

Este riesgo se ha materializado en amenazas, atentados y asesinatos de líderes de población desplazada, siendo el más reciente el caso de Manuel López Ayala, asesinado en el mes de junio de 2007, después de haber pedido infructuosamente la protección de las autoridades.

El grave riesgo que pesa sobre los líderes y representantes de organizaciones e población desplazada de Cartagena ha sido denunciado reiteradamente ante las autoridades, por distintas fuentes, incluida la Defensoría del Pueblo a través de los Informes de Riesgo reseñados, y la población afectada. La respuesta de las autoridades ha sido la de realizar distintas reuniones ante instancias distritales y departamentales (“consejos de seguridad”), dentro de los cuales se han adquirido compromisos de protección que, no obstante, se han denunciado como incumplidos por la población beneficiaria, entre la cual se cuentan varias personas que se han visto forzadas a desplazarse nuevamente desde Cartagena o sus municipios vecinos hacia otras ciudades del país. Así, en un comunicado público a los medios de comunicación con fecha 18 de junio de 2007 (Documento 1 del Anexo 5 del presente Auto), los miembros de la Mesa Departamental y el Comité Distrital de Organizaciones de Población Desplazada de Bolívar y Cartagena, respectivamente, indican que se han realizado tales “consejos de seguridad” los días 19 de enero, 31 de mayo, 12 de junio y 23 de junio de 2007, en atención a la gravedad de las denuncias presentadas por los líderes de OPD; pero que con posterioridad a los dos primeros, se han realizado actos criminales que atentan contra su vida e integridad, tales como el incendio del centro comunitario de la Liga de Mujeres Desplazadas (20 de enero de 2007) y el asesinato del dirigente Manuel López Ayala (junio de 2007). En tales consejos han participado representantes de las autoridades departamentales y distritales, así como del Ministerio del Interior y de Justicia, sin que su participación se haya traducido en la adopción de medidas efectivas de protección. En el último de ellos, realizado el 12 de junio, se informa que *“se recibió una orden impartida por el DAS de Bogotá para que se realizara a través del DAS Bolívar unos estudios de riesgos y seguridad, para brindarle la protección a estos líderes. A pesar que la Defensoría del Pueblo le informó al jefe de protección del DAS, en Bolívar, es la hora y NO hay respuesta”*.

Además de las denuncias y peticiones colectivas de protección canalizadas a través de la realización de estas reuniones, consta ante la Corte en la documentación transcrita en el Anexo 5 de este Auto que también se han efectuado peticiones específicas e individualizadas de protección ante la Fuerza Pública y el Ministerio del Interior y de Justicia – Programa de Protección, por parte de la Defensoría del Pueblo y de los afectados, sin que a la fecha se tenga noticia de la realización de estudios de riesgo concretos o la adopción de medidas de protección específicas. Según se puede apreciar en la documentación incluida en el Anexo 5, la Defensoría del Pueblo ha solicitado en abril, junio y julio de 2007 la protección específica de los siguientes líderes y dirigentes de OPD de la zona -acreditando las amenazas que pesan en su contra, pero sin recibir hasta la fecha las medidas de protección requeridas-:

1. Leonor LL, representante de la organización DD, quien ha sido incluida en las tres peticiones de protección dirigidas por la Defensoría del Pueblo de Bolívar a diferentes autoridades el 6 de julio de 2007, el 3 de julio de 2007 y el 13 de abril de 2007, y quien en la actualidad ha tenido que desplazarse, con la ayuda de instancias no gubernamentales, a otro lugar del país. Respecto de la señora Leonor LL se indica en el informe del Defensor Regional del 6 de julio de 2007 que *“Ayer en horas del medio día, llegó un señor preguntándole a su hija de 9 años, que dónde estaba su mamá, ella le dijo que no estaba, después regresó con dos personas más, y le preguntaron nuevamente a la niña que si sabía dónde estaba su mamá, ella le contestó que estaba donde la tía o en el Sao, ellos le dijeron ‘habla pelada’, donde su tía o en el Sao. A su hija no le gustó como le preguntaron por el tono de voz que usaron, finalmente les dijo que estaba en el Sao, habiendo un momento en que su hija le dio un vaso con agua a uno de ellos le pudo ver un arma en la cintura. Cuando se fueron uno de ellos le comentó a los otros algún día tenemos que encontrar a esa perra malparida, inmediatamente llegó la policía y le ayudaron a salir del barrio.”*

2. Jorge JJ, indígena que es líder de población desplazada, y que ha sido incluido en las peticiones de protección dirigidas por el Defensor del Pueblo de Bolívar los días 3 y 6 de julio de 2007, y quien ha recibido serias amenazas en el curso del último mes contra su vida y la de su familia.

Respecto del señor Jorge JJ se afirma en la petición de protección del Defensor Regional del Pueblo de Bolívar del 3 de julio de 2007: *“Recibimos en el día de hoy del indígena (...) de nombre Jorge JJ (...) comunicación escrita en donde hace constar una denuncia grave de amenazas contra su vida, por parte de tres desconocidos que irrumpieron los predios o parcela de propiedad, acción realizada el día 30 de junio de 2007 a las 2:00 a.m., manifestándole a los allí hospedados que se pararan, acto seguido preguntaron por [Jorge JJ], respondiéndoles que no se encontraba, manifestando que volverían por él. Añade que de este hecho tiene conocimiento la Inspección de Policía del lugar, solicitando el peticionario de manera urgente le sea protegida su vida, así como la de su familia, compuesta por Esposa, hijo y sobrino.”* Luego se indica en el informe del Defensor Regional del 6 de julio de 2007: *“Manifiesta que reside en XX sitio en el que se presentaron hace poco tres personas, específicamente el día 30 de junio del presente año a las 2:00 a.m. y el sábado 01 de julio de 12 a 01 de la mañana, se presentaron en su propia residencia (...) dos personas y lo estuvieron llamando, y su señora esposa no les contestó por miedo, encontrándose el amenazado en esos momentos en Bogotá, siendo una situación bastante preocupante para su vida, reiterando que el Estado le brinde las medidas de protección a que tiene derecho.”*

3. Alberto AA, firmante del comunicado público de la Mesa Departamental y el Comité Distrital de OPD del 18 de junio de 2007, y relacionado en las peticiones de protección dirigidas por el Defensor del Pueblo de Bolívar a diferentes autoridades el 6 de julio de 2007 y el 13 de abril de 2007. En relación con el señor Alberto AA, se afirma en la primera de estas comunicaciones: *“Manifiesta que el día 03 de julio a las 9 pm, se encontraba en las instalaciones de [la organización RR], sede también de su organización y se acercó una moto con dos personas en ella, gritándole el parrillero ya te tenemos ubicado y pilladito, inmediatamente llamó al departamento de protección del Das por avantel, llamada que no fue atendida según él; al día siguiente lo llamó la compañera Leonor LL, para informarle que habían llegado tres individuos a su casa buscándola lo cual le ocasionó una serie de amenazas y perturbación a sus hijas, acto seguido se comunicó con el DAS departamento de protección en Cartagena, para informar de los acontecimientos que les estaban pasando, le contestaron pero en últimas no lo atendieron efectivamente pues lo dejaron al aire sin interlocutor nadie más, circunstancia que recalca es preocupante pues es una entidad encargada de colaborar y brindar protección y seguridad y no lo está implementando como debe ser.”*

4. Alfonso AA, firmante del comunicado público de la Mesa Departamental y el Comité Distrital de OPD del 18 de junio de 2007, y relacionado en las tres peticiones de protección dirigidas por el Defensor del Pueblo de Bolívar a diferentes autoridades el 6 de julio de 2007, el 3 de julio de 2007 y el 13 de abril de 2007.

Refiere el Defensor del Pueblo en su comunicación del 6 de julio que *“En el caso de Alfonso AA, enfatiza que le marcan el celular y no le contestan y siente temor por su vida pues ya sufrió un atentado contra su vida, hechos que lo obligaron a salir del país, específicamente la Cruz Roja Internacional lo sacó del país, connotando que su labor es amplia y abierta en la defensa de los derechos de los desplazados, razón por la que considera está posiblemente en la mira de sus contradictores.”*

5. Consuelo CC, incluida dentro de la petición de protección dirigida por el Defensor del Pueblo de Bolívar el 6 de julio de 2007, documento en el cual se indica que *“Referente a Consuelo CC, el día martes 27 de junio del presente año, saliendo de la casa en el barrio El Pozón para dirigirse al Centro se embarcó un señor en el bus el cual ya la había amenazado el 16 de junio, es desconocido para ella pero lo reconoció por la amenaza anterior, específicamente se sentó detrás de ella y no le dijo absolutamente nada, se bajó ella del bus en la estación de Chambacú pues había bastantes policías que la protegieran, y tomó una moto en seguida y se bajó en las instalaciones de la CUT, hechos que denunció ante la Defensoría, Policía del Pozón ese mismo día, al otro día estuvo en la Sipol por citación de esa entidad para elaborar un retrato hablado y denunciar los hechos. Recalca que la primera amenaza recibida que fue muy grave porque la persona intentó sacar arma de fuego para matarla, fue cuando el cuñado la jaló y cerraron la puerta de la casa, hecho que denunció verbalmente en el Consejo de Seguridad Distrital celebrado en la alcaldía mayor de Cartagena el día 23 de junio, advirtiendo que si algo le pasaba a ella o a alguno de su familia era responsabilidad del Estado.”*

6. Mateo MM, firmante del comunicado público de la Mesa Departamental y el Comité Distrital de OPD del 18 de junio de 2007, y relacionado en las peticiones de protección dirigidas por el Defensor del Pueblo de Bolívar a diferentes autoridades el 6 de julio de 2007 y el 13 de abril de 2007. En relación con el señor Mateo MM, se afirma en la primera de estas comunicaciones: *“Queja recibida en esta Defensoría en el día de hoy, manifestando específicamente que ayer 05 de julio a las 8:30 de la noche, en los alrededores de su residencia (...) se presentó una persona de tez blanca, gorda, con gorra deportiva a 50 mtrs de su residencia desde las 6 de la tarde, me alarmó y lo encaré, me dijo que se llamaba Salomón, y que él esperaba a una persona allí, enseguida se comunicó con la policía de Blas de Lezo, lo requisaron, lo radiaron y lo soltaron, me preocupa porque ando intimidado y con una zozobra, he recibido amenazas por mi número celular, el señor [Hernando HH] es testigo de esos hechos, las amenazas radican en que uno no debe meterse en problemas que no le incumben, lo que se susurra es que hay una preocupación con lo de justicia y paz, de lo cual muchas personas están dentro de nuestra organización, se piensa que los líderes somos los que estamos incitando a las víctimas a que denuncien, yo estoy amenazado desde hace como cuatro o cinco años atrás, solicitando en consecuencia la protección estatal para salvaguardar su vida.”*

7. Hernando HH, incluido en la petición de protección dirigida el 7 de julio de 2007 por la Defensoría del Pueblo de Bolívar, en la cual se explica respecto de su caso: *“El representante [Hernando HH], manifiesta su preocupación y temor por su vida a raíz de las denuncias que ha venido efectuando contra los grupos ilegales que vienen hostigando a los líderes de población desplazada. Igualmente expresa que denunció nacional e internacionalmente los problemas que se presentan en los Montes de María por la restricción de alimentos hacia las zonas campesinas que afectan a un gran número de agricultores por parte del Ejército, pese al reclamo de los afectados. Añade, que advirtió con anterioridad que algunos líderes de Mandela podían ser exterminados por miembros armados ilegales, ya que él mismo fue y ha sido objeto de esas mismas amenazas, de lo cual no fueron escuchadas y no le prestaron la atención debida, con la consecuencia fatal de la muerte del líder de población desplazada, Manuel Lucio López Ayala (...).”*

8. Camila CC, desplazada del departamento de Córdoba y líder cívica y de OPD en Cartagena, incluida en las peticiones de protección dirigidas por el Defensor Regional del Pueblo de Bolívar el 3 y el 7 de julio de 2007, por haber sido objeto de amenazas graves y específicas contra su vida e integridad y la de sus familias.

9. Matías MM, Rodolfo RR, Javier JJ, Diego DD, Bernardo BB, Diana DD, Lucía LL, Ricardo RR, Ernesto EE, Teresa TT, Esteban EE y Manuel MM, enumerados en la petición de protección dirigida por el Defensor del Pueblo de Bolívar el 3 de julio de 2007, así como Alvaro AA, firmante del comunicado público de la Mesa Departamental y el Comité Distrital de OPD del 18 de junio de 2007.

### **3. Valoración de la situación por la Corte Constitucional. Activación de la presunción de riesgo y de los deberes mínimos de las autoridades frente a su caso. Medida de protección a implementar**

Se ha probado ante la Corte Constitucional que **los líderes y representantes de la población desplazada de Cartagena en términos generales, y específicamente (pero sin limitarse a ellos) los señores Leonor LL, Jorge JJ, Alberto AA, Alfonso AA, Consuelo CC, Mateo MM, Hernando HH, Camila CC, Matías MM, Rodolfo RR, Javier JJ, Diego DD, Bernardo BB, Diana DD, Lucía LL, Ricardo RR, Ernesto EE, Teresa TT, Esteban EE, Manuel MM y Alvaro AA,** cumplen con las condiciones que activan la *presunción constitucional de riesgo* individuales que les ampara como líderes y representante de la población desplazada por la violencia en Cartagena. En efecto, (a) han presentado numerosas peticiones de protección a las autoridades estatales de todo nivel, (b) las peticiones han sido efectivamente conocidas por las autoridades competentes, (c) las peticiones han presentado información que demuestran claramente que son personas desplazadas por la violencia, (d) la información que han presentado ante las autoridades demuestra la existencia de amenazas ciertas y puntuales contra su vida e integridad personal y las de sus familia, que se han materializado trágicamente en varias oportunidades, mediante descripciones no solo consistentes y verosímiles sino comprobadas objetivamente por hechos de conocimiento de las autoridades.

Como consecuencia de la aplicación de esta presunción constitucional a **los líderes y representantes de la población desplazada de Cartagena en términos generales, y específicamente (pero sin limitarse a ellos) los señores Leonor LL, Jorge JJ, Alberto AA, Alfonso AA, Consuelo CC, Mateo MM, Hernando HH, Camila CC, Matías MM, Rodolfo RR, Javier JJ, Diego DD, Bernardo BB, Diana DD, Lucía LL, Ricardo RR, Ernesto EE, Teresa TT, Esteban EE, Manuel MM y Alvaro AA**, en sus condiciones actuales, se encuentra activa la obligación estatal, en cabeza del Programa de Protección del Ministerio del Interior, de adoptar una medida de protección para cada uno de ellos que sea (a) adecuada fácticamente a las circunstancias de cada uno de sus casos tal y como se han reseñado en el acápite precedente y se documentan en el Anexo 5 de la presente Providencia, circunstancias que han de ser objeto de una cuidadosa consideración por parte del Ministerio al momento de definir el alcance de la medida; (b) eficaz para proteger su vida, seguridad e integridad personal y la de sus familias, en el sentido de que sea *oportuna e idónea* para alcanzar el objetivo de protección a la luz de las circunstancias reales de riesgo que afronta cada peticionario; y (c) *adecuada temporalmente*, es decir, debe mantenerse en aplicación mientras subsista el riesgo extraordinario que pende sobre cada uno de estos líderes y representantes. Advierte la Corte que, de considerarlo necesario, el señor Bustamante puede canalizar la implementación de estas medidas de protección a través de los distintos procesos organizativos que se han desarrollado en Cartagena, en caso de considerar que ello contribuye a su efectividad.

Al momento de impartir las medidas de protección que cumplan con las características señaladas, el Ministerio habrá de comunicarle expresamente su decisión a cada uno de los beneficiarios, justificando con total claridad fáctica y jurídica porqué la medida correspondiente cumple con los requisitos recién enunciados de adecuación fáctica, eficacia y adecuación temporal. En tanto actos administrativos, estas decisiones estarán sujeta a los recursos de ley, para efectos de permitir la participación activa de cada beneficiario en el diseño e implementación de las medidas impartidas para proteger su vida y seguridad personal y la de su familia.

Dado que se trata de proteger derechos fundamentales de importancia primaria en el orden constitucional colombiano, la Corte Constitucional otorgará al Director del Programa de Protección del Ministerio del Interior, Rafael Bustamante, un término de quince (15) días hábiles a partir de la comunicación del presente Auto para finalizar el proceso de evaluación, diseño e **implementación efectiva** de las medidas de protección requeridas por **los líderes y representantes de la población desplazada de Cartagena en términos generales, y específicamente (pero sin limitarse a ellos) los señores Leonor LL, Jorge JJ, Alberto AA, Alfonso AA, Consuelo CC, Mateo MM, Hernando HH, Camila CC, Matías MM, Rodolfo RR, Javier JJ, Diego DD, Bernardo BB, Diana DD, Lucía LL, Ricardo RR, Ernesto EE, Teresa TT, Esteban EE, Manuel MM y Alvaro AA**. La gravedad de la situación y el riesgo apremiante que afecta a estas personas y sus familias amerita, en criterio de la Corte, que el señor Bustamante acuda a los procedimientos de urgencia que considere necesarios; en caso de que sea indispensable en su criterio someter estos casos a una nueva evaluación del CRER, podrá convocar a este organismo si así lo estima prudente, pero en ningún caso podrá esta convocatoria o este proceso de estudio retardar el cumplimiento de la orden impartida al señor Bustamante en este Auto en el sentido de **implementar efectivamente** medidas de protección respetuosas de los requisitos enunciados, dentro del término estricto e improrrogable de quince (15) días hábiles a partir de su comunicación.

Teniendo en cuenta que la situación fáctica descrita afecta no solamente a los líderes y representantes recién enumerados, sino también a los demás líderes y representantes de la población desplazada de Cartagena, la Corte Constitucional también ordenará al señor Bustamante que, en ejercicio de sus competencias y si lo considera pertinente como parte del grupo de medidas a impartir para los peticionarios recién individualizados, incluya como beneficiarios de medidas protectivas a los demás líderes y representantes de la población desplazada de Cartagena que cumplan, en su criterio, con las condiciones para activar la presunción constitucional de riesgo.

Se advierte al destinatario de la orden que, en virtud de decisión de la Sala Segunda de Revisión del día trece (13) de agosto del año en curso, la Corte Constitucional ha reasumido la competencia para garantizar el cumplimiento de las órdenes impartidas en el marco del proceso de seguimiento de la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno. Por lo mismo, la Corte Constitucional – Sala Segunda de Revisión será, en lo sucesivo, el juez competente para tramitar los incidentes de desacato a los que hubiere lugar en virtud del Decreto 2591 de 1991.

## 6. Caso de los representantes del pueblo indígena ZZ ante las autoridades nacionales.

### 6.1. Descripción de la situación de los afectados

La documentación que sustenta el recuento fáctico subsiguiente está transcrita en su integridad en el Anexo 6 de la presente providencia.

#### 6.1.1. Riesgo acreditado ante las autoridades

El pueblo indígena ZZ, del Departamento del Caquetá, ha sido objeto de un proceso de persecución y exterminio por parte de la guerrilla de las FARC, a través de actos criminales –masacres, homicidios selectivos, hostigamientos, retenciones, amenazas y desplazamiento forzado- que se han intensificado desde el año 1993, con el asesinato de un líder. Una importante proporción de las familias que conforman este pueblo indígena se ha visto forzada a desplazarse a la ciudad de Florencia, donde actualmente habitan aproximadamente 400 personas de esta etnia, y han conformado una organización de indígenas ZZ desplazados.

Dada la persistencia y la gravedad de la situación de violación de los derechos fundamentales de los miembros de esta etnia, dos líderes indígenas, los señores Enrique EE y Marcos MM, Presidente y Vicepresidente respectivamente del Consejo Indígena ZZ, decidieron realizar distintas denuncias ante las autoridades locales y nacionales competentes, buscando su intervención para proteger a la comunidad de las amenazas y riesgos que sobre ella se ciernen.

Como consecuencia de sus gestiones ante las autoridades, el día 22 de mayo de 2007 los señores Enrique EE y Marcos MM fueron amenazados de muerte en forma específica por miembros de la guerrilla de las FARC, quienes –según se informó por otros integrantes de la comunidad- estuvieron buscándolos infructuosamente en territorio del resguardo, con la posible intención de asesinarlos. Esta situación de amenaza generó el desplazamiento de los dos líderes a la ciudad de Florencia, desde donde han continuado gestionando la protección de su pueblo ante las autoridades de todo nivel, incluida la Corte Constitucional. La gravedad del riesgo que pesa sobre sus vidas se ha confirmado por la lista de asesinatos selectivos cometidos desde el año 1997 contra distintos líderes de la etnia ZZ (Ver Documento 3 del Anexo 6 del presente Auto).

#### 6.1.2. Peticiones dirigidas a las autoridades y medidas de protección implementadas.

Los señores Enrique EE y Marcos MM, además de acreditar la crítica situación del pueblo ZZ, han denunciado desde su ocurrencia en mayo de 2007 las amenazas específicas que se han dirigido contra su propia vida e integridad personal por actores armados ilegales, ante diversas autoridades; así, consta en la documentación transcrita en el Anexo 6 del presente Auto que el 10 de julio de 2007 solicitaron la intervención del Ministerio del Interior y de Justicia, ACNUR, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, Acción Social y los Comités Departamental y Municipal de Atención a la Población Desplazada de Caquetá y de Florencia, respectivamente. En esta solicitud piden la “*protección inmediata de manera especial a los líderes desplazados del pueblo [ZZ]*” –es decir, para los señores Enrique EE y Marcos MM-, la cual debe consistir en “*una atención y protección diferencial por su particularidad cultural*”, y también solicitan “*que el apoyo de reubicación temporal del Programa de Protección a Líderes no obligue a los líderes a salir de Florencia, ya que ellos cuentan en esta ciudad con las suficientes redes de apoyo que los hacen sentir más seguros aquí que en otra ciudad. Este programa debe articular el Enfoque Diferencial Etnico, de acuerdo a las dinámicas de desplazamiento y particularidades de las comunidades indígenas*”.

Consta en la documentación incluida en el Anexo 6 que las autoridades a las cuales se solicitó protección han dado una respuesta inicial, pero inadecuada, a la situación; en efecto, pocos días después de dirigir la solicitud de protección, se realizó una reunión con la participación de los dos líderes amenazados, el Ministerio del Interior, Acción Social y la Gobernación del Caquetá (Documento 2 del Anexo 6), en la cual se discutieron posibles alternativas de protección y, aunque no se llegó a una conclusión ni se decidió sobre la adopción de medidas protectivas, sí se concluyó que el apoyo de reubicación temporal del Ministerio del Interior no ha de obligar a los dos líderes amenazados a salir de Florencia, “*ya que ellos cuentan en esta ciudad con las suficientes redes de*

*apoyo que los hacen sentir más seguros aquí que en otra ciudad*”. Desde entonces no se tiene noticia sobre la adopción de medidas de protección para estos dos líderes, respetuosas de su especificidad cultural; en sus comunicaciones más recientes a las autoridades, los señores Enrique EE y Marcos MM afirman que se encuentran completamente desprotegidos.

### **3. Valoración de la situación por la Corte Constitucional. Activación de la presunción de riesgo y de los deberes mínimos de las autoridades frente a su caso. Medida de protección a implementar**

Los señores Enrique EE y Marcos MM han probado ante la Corte Constitucional que cumplen con las condiciones que activan la *presunción constitucional de riesgo* que les ampara como líderes y representantes de la población indígena ZZ desplazada por la violencia. En efecto, (a) han presentado numerosas peticiones de protección a las autoridades estatales de todo nivel, (b) las peticiones han sido efectivamente conocidas por las autoridades competentes, (c) las peticiones han presentado información que demuestra claramente que son personas desplazada por la violencia, (d) la información que han presentado ante las autoridades demuestra la existencia de amenazas ciertas y puntuales contra su vida e integridad personal y la de sus familias, mediante descripciones no solo consistentes y verosímiles sino comprobadas objetivamente por hechos de conocimiento de las autoridades.

Como consecuencia de la aplicación de esta presunción constitucional a los señores Enrique EE y Marcos MM en sus condiciones actuales, se encuentra activa la obligación estatal, en cabeza del Programa de Protección del Ministerio del Interior, de adoptar una medida de protección que sea (a) *adecuada fácticamente* a las circunstancias de los señores Enrique EE y Marcos MM tal y como se han reseñado en el acápite precedente y se documentan en el Anexo 6 de la presente Providencia, circunstancias que han de ser objeto de una cuidadosa consideración por parte del Ministerio al momento de definir el alcance de la medida, **con particular atención a su condición de sujetos de especial protección constitucional en tanto miembros de un pueblo indígena, la cual ha de incidir en los términos señalados anteriormente en el diseño e implementación de la medida protectiva**; (b) eficaz para proteger su vida, seguridad e integridad personal y la de sus familias, en el sentido de que sea *oportuna e idónea* para alcanzar el objetivo de protección a la luz de las circunstancias reales de riesgo que afrontan los peticionarios –**idoneidad que igualmente habrá de evaluarse a la luz de su condición de sujetos de especial protección constitucional como miembros de un grupo étnico**–; y (c) *adecuada temporalmente*, es decir, debe mantenerse en aplicación mientras subsista el riesgo extraordinario que pende sobre los señores Enrique EE y Marcos MM. En este sentido, se habrá de prestar especial consideración al hecho de que las redes de apoyo culturalmente indispensables para la seguridad de estos líderes se encuentran en Florencia.

Al momento de impartir la medida de protección que cumpla con las características señaladas, el Ministerio habrá de comunicarle expresamente su decisión a los señores Enrique EE y Marcos MM, justificando con total claridad fáctica y jurídica porqué su medida cumple con los requisitos recién enunciados de adecuación fáctica, eficacia y adecuación temporal, y porqué es respetuosa de su condición de sujetos de especial protección constitucional como miembros de un grupo étnico. En tanto acto administrativo, esta decisión estará sujeta a los recursos de ley, para efectos de permitir la participación activa de los beneficiarios en el diseño e implementación de las medidas impartidas para proteger su vida y seguridad personal y la de sus familias.

Dado que se trata de proteger derechos fundamentales de importancia primaria en el orden constitucional colombiano, la Corte Constitucional otorgará al Director del Programa de Protección del Ministerio del Interior, Rafael Bustamante, un término de diez (10) días hábiles a partir de la comunicación del presente Auto para finalizar el proceso de evaluación, diseño e **implementación efectiva** de la medida de protección requerida por los señores Enrique EE y Marcos MM y sus núcleos familiares. La gravedad de la situación y el riesgo apremiante que afecta a los señores Enrique EE y Marcos MM amerita, en criterio de la Corte, que el señor Bustamante acuda a los procedimientos de urgencia que considere necesarios; en caso de que sea indispensable en su criterio someter el caso a una nueva evaluación del CRER, podrá convocar a este organismo si así lo estima prudente, pero en ningún caso podrá esta convocatoria o este proceso de estudio retardar el cumplimiento de la orden impartida al señor Bustamante en este Auto en el sentido de **implementar efectivamente** una medida de protección respetuosa de los requisitos enunciados, dentro del término estricto e improrrogable de diez (10) días hábiles a partir de su comunicación.

Se advierte al destinatario de la orden que, en virtud de decisión de la Sala Segunda de Revisión del día trece (13) de agosto del año en curso, la Corte Constitucional ha reasumido la competencia para garantizar el cumplimiento de las órdenes impartidas en el marco del proceso de seguimiento de la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno. Por lo mismo, la Corte Constitucional – Sala Segunda de Revisión será, en lo sucesivo, el juez competente para tramitar los incidentes de desacato a los que hubiere lugar en virtud del Decreto 2591 de 1991.

## **7. Caso del señor Pedro PP**

### **7.1. Descripción de la situación del afectado**

La documentación que sustenta el recuento fáctico subsiguiente, aportada a la Corte por el Sr. Pedro PP, se encuentra transcrita en el Anexo 7 de la presente providencia.

#### *7.1.1. Riesgo acreditado ante las autoridades*

El ciudadano Pedro PP es una persona de la tercera edad, que se desplazó en 1998 junto con su núcleo familiar a Villavicencio, y allí conformó una asociación de adultos mayores en situación de desplazamiento, la cual preside. A través de esta asociación se desarrollan diversos proyectos de autosostenimiento y promoción de los derechos de sus miembros, entre otras facilitando su participación, como víctimas, en las investigaciones desarrolladas por la Fiscalía bajo la Ley de Justicia y Paz.

Con ocasión de su rol como facilitador de la participación de los miembros de la organización en los procesos penales referidos, el señor Pedro PP afirma que ha recibido desde mayo de 2007 llamadas amenazantes contra su vida y la de su familia. Así mismo, afirma que ha sido objeto de seguimientos por sujetos no identificados, y que siguiendo la recomendación de un sacerdote de la localidad que conocía el grave riesgo que estaba corriendo y por ende le proveyó dinero para trasladarse a Bogotá, abandonó Villavicencio y se desplazó a la capital, en mayo del año en curso.

#### *7.1.2. Peticiones presentadas ante las autoridades y medidas de protección implementadas.*

El señor Pedro PP, una vez llegado a Bogotá, ha solicitado el apoyo de las autoridades, tanto por motivo de su segundo desplazamiento desde Villavicencio hasta Bogotá, como por causa de las amenazas que pesan sobre su vida. Las peticiones de protección ante el Ministerio del Interior – Programa de Protección han sido dirigidas tanto por la Defensoría del Pueblo, según consta en el Documento 5 del Anexo 7 del presente Auto, como personalmente por el señor Pedro PP, que diligenció el formato de inscripción correspondiente el 15 de mayo del año en curso. A pesar de lo anterior, no ha recibido apoyo de las autoridades ni en su calidad de víctima de un segundo desplazamiento, ni como líder de población desplazada en riesgo. En efecto, consta en la documentación aportada por el peticionario que Acción Social – UT de Bogotá le negó el reconocimiento de segundo desplazamiento, por considerar que su salida de Villavicencio no obedecía a hechos relacionados con el conflicto armado (ver el documento 8 del Anexo 7 de esta providencia); en igual forma, no hay noticia sobre la realización de un estudio de riesgo o la implementación de medidas de protección por parte del Programa de Protección del Ministerio del Interior.

En la actualidad, el señor Pedro PP se encuentra desplazado en Bogotá junto con su núcleo familiar, sin apoyo económico de ningún tipo, y sin posibilidad de acceder a formas alternativas de subsistencia por su condición de adulto mayor.

### **7.2. Valoración de la situación por la Corte Constitucional. Activación de la presunción de riesgo y de los deberes mínimos de las autoridades frente a su caso. Medida de protección a implementar**

El señor Pedro PP ha probado ante la Corte Constitucional que cumple con las condiciones que activan la *presunción constitucional de riesgo* que le ampara como líder y representante de la población de la tercera edad desplazada por la violencia en Villavicencio. En efecto, (a) ha presentado numerosas peticiones de protección a las autoridades estatales de todo nivel, (b) las

peticiones han sido efectivamente conocidas por las autoridades competentes, (c) las peticiones han presentado información que demuestra claramente que es una persona desplazada por la violencia, (d) la información que ha presentado ante las autoridades demuestra la existencia de amenazas ciertas y puntuales contra su vida e integridad personal y la de su familia, mediante descripciones consistentes y verosímiles.

Como consecuencia de la aplicación de esta presunción constitucional al señor Pedro PP en sus condiciones actuales, se encuentra activa la obligación estatal, en cabeza del Programa de Protección del Ministerio del Interior, de adoptar una medida de protección que sea (a) *adecuada fácticamente* a las circunstancias del señor Pedro PP tal y como se han reseñado en el acápite precedente y se documentan en el Anexo 7 de la presente Providencia, circunstancias que han de ser objeto de una cuidadosa consideración por parte del Ministerio al momento de definir el alcance de la medida, **con particular atención a su condición de sujeto de especial protección constitucional en tanto adulto mayor, la cual ha de incidir en el diseño e implementación de la medida protectora, en el sentido de incorporar como factor crítico de apreciación el hecho de que cuando la persona afectada por un riesgo extraordinario es un adulto mayor, como es el caso del señor Pedro PP, sus condiciones de salud física y psicológica ameritan una evaluación del riesgo que responda a las especiales vulnerabilidades propias de la edad avanzada, y medidas protectoras adecuadas a sus necesidades;** (b) eficaz para proteger su vida, seguridad e integridad personal y la de su familia, en el sentido de que sea *oportuna e idónea* para alcanzar el objetivo de protección a la luz de las circunstancias reales de riesgo que afronta el peticionario – **idoneidad que igualmente habrá de evaluarse a la luz de su condición de sujeto de especial protección constitucional como adulto mayor-**; y (c) *adecuada temporalmente*, es decir, debe mantenerse en aplicación mientras subsista el riesgo extraordinario que pende sobre el señor Pedro PP. En este sentido, se habrá de prestar especial consideración al hecho de que por su edad, el señor Pedro PP encuentra serias dificultades en acceder a medios de subsistencia autónomos.

Al momento de impartir la medida de protección que cumpla con las características señaladas, el Ministerio habrá de comunicarle expresamente su decisión al señor Pedro PP, justificando con total claridad fáctica y jurídica porqué su medida cumple con los requisitos recién enunciados de adecuación fáctica, eficacia y adecuación temporal, y porqué es respetuosa de su condición de sujeto de especial protección constitucional como adulto mayor. En tanto acto administrativo, esta decisión estará sujeta a los recursos de ley, para efectos de permitir la participación activa del beneficiario en el diseño e implementación de las medidas impartidas para proteger su vida y seguridad personal y la de su familia.

Dado que se trata de proteger derechos fundamentales de importancia primaria en el orden constitucional colombiano, la Corte Constitucional otorgará al Director del Programa de Protección del Ministerio del Interior, Rafael Bustamante, un término de cinco (5) días hábiles a partir de la comunicación del presente Auto para finalizar el proceso de evaluación, diseño e **implementación efectiva** de la medida de protección requerida por el señor Pedro PP y su núcleo familiar. La gravedad de la situación y el riesgo apremiante que afecta al señor Pedro PP amerita, en criterio de la Corte, que el señor Bustamante acuda a los procedimientos de urgencia que considere necesarios; en caso de que sea indispensable en su criterio someter el caso a una nueva evaluación del CRER, podrá convocar a este organismo si así lo estima prudente, pero en ningún caso podrá esta convocatoria o este proceso de estudio retardar el cumplimiento de la orden impartida al señor Bustamante en este Auto en el sentido de **implementar efectivamente** una medida de protección respetuosa de los requisitos enunciados, dentro del término estricto e improrrogable de cinco (5) días hábiles a partir de su comunicación.

Se advierte al destinatario de la orden que, en virtud de decisión de la Sala Segunda de Revisión del día trece (13) de agosto del año en curso, la Corte Constitucional ha reasumido la competencia para garantizar el cumplimiento de las órdenes impartidas en el marco del proceso de seguimiento de la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno. Por lo mismo, la Corte Constitucional – Sala Segunda de Revisión será, en lo sucesivo, el juez competente para tramitar los incidentes de desacato a los que hubiere lugar en virtud del Decreto 2591 de 1991.

## 8. Caso de María MM y Ana AA

### 8.1. Descripción de la situación de las afectadas.

La documentación que sustenta el relato fáctico subsiguiente, aportada a la Corte por las señoras María MM y Ana AA, se encuentra transcrita en el Anexo 8 del presente Auto.

#### 8.1.1. Riesgo acreditado ante las autoridades

La ciudadana María MM es educadora en situación de desplazamiento forzado que ha sido objeto de amenazas y persecución a causa de su trabajo y su labor social como líder de la población desplazada. Su hermana Ana AA también es educadora en situación de desplazamiento, y se ha visto afectada por las labores de liderazgo y organización comunitaria de María MM. Inicialmente desplazadas junto con sus núcleos familiares desde Barrancabermeja en 2002 –donde afirman que, desde 1987, han sufrido el asesinato de más de veinte miembros de su familia, incluidos sus esposos, hermanos y cuñados-, fueron reubicadas en otro municipio, en sendas instituciones educativas públicas donde trabajaron hasta diciembre de 2006.

A finales de 2006, las hermanas María MM y Ana AA empezaron a recibir amenazas, ataques físicos y seguimientos de parte de sujetos que reconocieron como parte del grupo que generó su desplazamiento inicial desde Barrancabermeja. Estas amenazas y ataques físicos fueron puestos en conocimiento de las autoridades oportunamente –la Defensoría Regional de Santander, la Procuraduría Regional y la Personería del municipio donde trabajaban, así como la Fiscalía General de la Nación y el Ministerio del Interior – Programa de Protección-, e incluso fueron reconocidas y discutidas en el Comité Municipal de Docentes Amenazados del municipio donde laboran. Sin embargo, no se tradujeron en la implementación de medidas de protección, por lo cual ambas hermanas tuvieron que desplazarse nuevamente, la señora María MM a Bogotá, y la señora Ana AA a Santa Marta, con sus núcleos familiares. Durante su nuevo desplazamiento a estas ciudades, las señoras María MM y Ana AA intentaron gestionar sus correspondientes traslados ante las autoridades educativas competentes, recibiendo respuestas negativas; también solicitaron ayuda humanitaria, tanto a Acción Social como al Ministerio de Protección, sin recibir dicho apoyo. Por tal razón, dadas sus precarias condiciones económicas, ambas decidieron retornar al departamento de Santander a pesar del riesgo que allí existe para su vida e integridad, [a dos municipios distintos], con la esperanza de poder trabajar para autosostenerse.

#### 8.1.2. Peticiones de protección dirigidas a las autoridades. Medidas de protección implementadas.

Desde que recibieron nuevas amenazas en su municipio de residencia en noviembre y diciembre de 2006, las hermanas María MM y Ana AA han informado sobre su situación a distintas autoridades, han solicitado la protección del Ministerio del Interior, y han requerido a las autoridades educativas de los municipios expulsor y receptores de sus desplazamientos para gestionar su traslado docente, sin que ninguna de estas actuaciones haya tenido resultados favorables.

En efecto, la señora María MM ha informado a la Corte que el 19 de diciembre de 2006, bajo el radicado No. 023087 del Programa de Protección, presentó un derecho de petición en donde informaba sobre las graves amenazas que recibió en el municipio de su residencia, por lo cual se debió desplazar a Bogotá y solicitar medidas de protección para su vida y labor social; luego de que se viera obligada a regresar a tal municipio ante el silencio de las autoridades a las que pidió protección, el día 23 de mayo de 2007 el Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia le informó que el CRER, en sesión del 31 de enero de 2007, había resuelto “*negar la asignación de apoyo de reubicación temporal, toda vez que Usted se desempeña como docente vinculada a la Secretaría de Educación del Departamento de Santander, por lo cual se determinó que no puede recibir un doble emolumento de parte del Estado*”, y “*así mismo, se recomendó coordinar con Policía Nacional la realización de rondas con el objeto de prevenir cualquier acción en contra de su vida e integridad*”. En consecuencia, la señora María MM hasta la fecha no ha recibido medida de protección alguna de parte del Estado, y simultáneamente, su salario como educadora del municipio donde labora ha dejado de pagarse desde abril de 2007, ya que está desplazada en otro municipio.

Por su parte, la señora Ana AA recibió apoyo de Acción Social para retornar a su municipio de residencia actual en julio 4 de 2007, que cubrió el costo de su traslado. Sin embargo, no se ha gestionado medida de protección alguna, y la señora Ana AA ha afirmado que es consciente del riesgo que pende sobre su vida en el municipio referido, pero prefiere asumirlo a seguir atravesando las precarias condiciones económicas a las que se vio abocada durante su desplazamiento en Santa Marta.

### **8.3. Valoración de la situación por la Corte Constitucional. Activación de la presunción de riesgo y de los deberes mínimos de las autoridades frente a su caso. Medida de protección a implementar**

Las señoras María MM y Ana AA han probado ante la Corte Constitucional que cumplen con las condiciones que activan la *presunción constitucional de riesgo* que les ampara como líderes y representantes de la población desplazada por la violencia. En efecto, (a) han presentado numerosas peticiones de protección a las autoridades estatales de todo nivel, (b) las peticiones han sido efectivamente conocidas por las autoridades competentes, (c) las peticiones han presentado información que demuestra claramente que son personas desplazadas por la violencia, (d) la información que han presentado ante las autoridades demuestra la existencia de amenazas ciertas y puntuales contra su vida e integridad personal y la de sus familias, mediante descripciones no solo consistentes y verosímiles sino comprobadas objetivamente por hechos de conocimiento de las autoridades.

Como consecuencia de la aplicación de esta presunción constitucional a las señoras María MM y Ana AA en sus condiciones actuales, se encuentra activa la obligación estatal, en cabeza del Programa de Protección del Ministerio del Interior, de adoptar una medida de protección que sea (a) *adecuada fácticamente* a las circunstancias de las señoras María MM y Ana AA tal y como se han reseñado en el acápite precedente y se documentan en el Anexo 8 de la presente Providencia, circunstancias que han de ser objeto de una cuidadosa consideración por parte del Ministerio al momento de definir el alcance de la medida, **con particular atención a su condición adicional de sujetos de especial protección constitucional en tanto docentes amenazadas por la violencia, la cual ha de incidir en los términos señalados anteriormente en el diseño e implementación de la medida protectora**; (b) eficaz para proteger su vida, seguridad e integridad personal y la de sus familias, en el sentido de que sea *oportuna e idónea* para alcanzar el objetivo de protección a la luz de las circunstancias reales de riesgo que afrontan los peticionarios –**idoneidad que igualmente habrá de evaluarse a la luz de su condición de sujetos de especial protección constitucional como docentes amenazadas**–; y (c) *adecuada temporalmente*, es decir, debe mantenerse en aplicación mientras subsista el riesgo extraordinario que pende sobre las señoras María MM y Ana AA. En este sentido, se habrá de prestar especial consideración al hecho de que una alternativa que satisface los distintos intereses constitucionales en juego es la de procurar, mediante coordinación interinstitucional, la pronta reubicación de las dos peticionarias como docentes Públicas, y garantizar que mientras se logra dicha reubicación, el Programa de Protección asegure su subsistencia digna en su lugar de residencia actual.

Al momento de impartir la medida de protección que cumpla con las características señaladas, el Ministerio habrá de comunicarle expresamente su decisión a las señoras María MM y Ana AA, justificando con total claridad fáctica y jurídica porqué su medida cumple con los requisitos recién enunciados de adecuación fáctica, eficacia y adecuación temporal, y porqué es respetuosa de su condición de sujetos de especial protección constitucional como docentes amenazadas. En tanto acto administrativo, esta decisión estará sujeta a los recursos de ley, para efectos de permitir la participación activa de las beneficiarias en el diseño e implementación de las medidas impartidas para proteger su vida y seguridad personal y la de sus familias.

Dado que se trata de proteger derechos fundamentales de importancia primaria en el orden constitucional colombiano, la Corte Constitucional otorgará al Director del Programa de Protección del Ministerio del Interior, Rafael Bustamante, un término de diez (10) días hábiles a partir de la comunicación del presente Auto para finalizar el proceso de evaluación, diseño e **implementación efectiva** de la medida de protección requerida por las señoras María MM y Ana AA y sus núcleos familiares. La gravedad de la situación y el riesgo apremiante que afecta a las señoras María MM y Ana AA amerita, en criterio de la Corte, que el señor Bustamante acuda a los procedimientos de urgencia que considere necesarios; en caso de que sea indispensable en su criterio someter el caso a

una nueva evaluación del CRER, podrá convocar a este organismo si así lo estima prudente, pero en ningún caso podrá esta convocatoria o este proceso de estudio retardar el cumplimiento de la orden impartida al señor Bustamante en este Auto en el sentido de **implementar efectivamente** una medida de protección respetuosa de los requisitos enunciados, dentro del término estricto e improrrogable de diez (10) días hábiles a partir de su comunicación.

Se advierte al destinatario de la orden que, en virtud de decisión de la Sala Segunda de Revisión del día tres (3) de agosto del año en curso, la Corte Constitucional ha reasumido la competencia para garantizar el cumplimiento de las órdenes impartidas en el marco del proceso de seguimiento de la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno. Por lo mismo, la Corte Constitucional – Sala Segunda de Revisión será, en lo sucesivo, el juez competente para tramitar los incidentes de desacato a los que hubiere lugar en virtud del Decreto 2591 de 1991.

## **9. Caso de Carolina CC y Jimena JJ**

### **9.1. Descripción de la situación de los afectados.**

La documentación que sustenta el recuento fáctico subsiguiente está transcrita en el Anexo 9 del presente Auto.

#### *9.1.1. Riesgo acreditado ante las autoridades*

Las ciudadanas Carolina CC y Jimena JJ, hermanas, se desplazaron de un municipio de Antioquia hacia Medellín junto con sus núcleos familiares, grupo en el que hay dos personas de la tercera edad y cuatro menores de edad. Una vez en Medellín, recibieron nuevas amenazas contra su vida, después del asesinato de uno de sus tíos, por haber sido declarado el núcleo familiar objetivo militar de las FARC; en consecuencia, los dos núcleos familiares debieron desplazarse a Bogotá, con el apoyo para la reubicación del Comité Internacional de la Cruz Roja.

En este momento la totalidad del núcleo familiar se encuentra viviendo en condiciones de hacinamiento en la ciudad de Bogotá, y la medida de reubicación no ha sido acompañada por parte de las autoridades competentes de un apoyo para la subsistencia de los miembros de la familia. La peticionaria ha informado que en mayo de 2007, después de haber presentado una solicitud de inscripción en el Programa de Protección del Ministerio del Interior, recibió una visita de un agente de policía a su hogar, quien le dio indicaciones verbales de autoseguridad y le dio una copia del formato de medidas de autoprotección distribuido a la población desplazada; y desde entonces no ha recibido más comunicaciones de parte de las autoridades. Indica que en este momento se sienten en riesgo, por cuanto en el barrio en que viven en Bogotá se han encontrado con personas de su municipio de origen en Antioquia, que pueden identificar su ubicación.

Ha informado la señora Carolina CC a la Corte Constitucional que en la última semana de julio de 2007 recibió una llamada del Ministerio del Interior, en la cual le informaron que se había consignado la suma de \$1.300.000 en su cuenta bancaria, desde mayo de 2007, a título de ayuda de reubicación de emergencia. No se notificó previamente ninguna decisión; cuando la señora Carolina CC se presentó personalmente al Ministerio a notificarse de cualquier acto adoptado en relación con su caso, los funcionarios no le entregaron ninguna decisión, y le informaron verbalmente que debía buscar el estudio de riesgo del CRER con el agente de la Policía que le entregó las medidas de autoprotección, todo de manera verbal.

### **9.2. Valoración de la situación por la Corte Constitucional. Activación de la presunción de riesgo y de los deberes mínimos de las autoridades frente a su caso. Medida de protección a implementar**

Las señoras Carolina CC y Jimena JJ han probado ante la Corte Constitucional que cumplen con las condiciones que activan la *presunción constitucional de riesgo* que les ampara como personas desplazadas por la violencia en situación de riesgo excepcional, y sujetos de especial protección constitucional por ser ambas madres cabeza de familia a cuyo cargo están menores de edad y personas de la tercera edad. En efecto, (a) han presentado numerosas peticiones de protección a las autoridades estatales de todo nivel, (b) las peticiones han sido efectivamente conocidas por las autoridades competentes, (c) las peticiones han presentado información que demuestra claramente

que son personas desplazadas por la violencia, (d) la información que han presentado ante las autoridades demuestra la existencia de amenazas ciertas y puntuales contra su vida e integridad personal y la de sus familias, mediante descripciones no solo consistentes y verosímiles sino comprobadas objetivamente por hechos de conocimiento de las autoridades. Además, (e) han satisfecho la carga probatoria adicional consistente en acreditar, mediante evidencias fácticas precisas y concretas de actuación ante las autoridades, el riesgo que pesa sobre sus vidas y las de sus familias.

Como consecuencia de la aplicación de esta presunción constitucional a las señoras Carolina CC y Jimena JJ en sus condiciones actuales, se encuentra activa la obligación estatal, en cabeza del Programa de Protección del Ministerio del Interior, de adoptar una medida de protección que sea (a) *adecuada fácticamente* a las circunstancias de las señoras Carolina CC y Jimena JJ tal y como se han reseñado en el acápite precedente y se documentan en el Anexo 9 de la presente Providencia, circunstancias que han de ser objeto de una cuidadosa consideración por parte del Ministerio al momento de definir el alcance de la medida, **con particular atención a su condición adicional de sujetos de especial protección constitucional en tanto madres cabeza de familia a cuyo cargo están menores de edad y personas de la tercera edad, la cual ha de incidir en los términos señalados anteriormente en el diseño e implementación de la medida protectora**; (b) eficaz para proteger su vida, seguridad e integridad personal y la de sus familias, en el sentido de que sea *oportuna e idónea* para alcanzar el objetivo de protección a la luz de las circunstancias reales de riesgo que afrontan las peticionarias –**idoneidad que igualmente habrá de evaluarse a la luz de su condición de sujetos de especial protección constitucional como madres cabeza de familia**–; y (c) *adecuada temporalmente*, es decir, debe mantenerse en aplicación mientras subsista el riesgo extraordinario que pende sobre las señoras Carolina CC y Jimena JJ. En este sentido, se habrá de prestar especial consideración al hecho de que las señoras Carolina CC y Jimena JJ requieren cambiar su ubicación actual en la ciudad de Bogotá por otra localidad de la misma ciudad, ya que sus condiciones de seguridad en el barrio donde se alojan actualmente, en condiciones de hacinamiento, son inadecuadas; así mismo, se ha de tener en cuenta que ambos núcleos familiares requieren apoyo para el traslado de sus enseres básicos desde la ciudad de Medellín donde debieron dejarlos abandonados.

Al momento de impartir la medida de protección que cumpla con las características señaladas, el Ministerio habrá de comunicarle expresamente su decisión a las señoras Carolina CC y Jimena JJ, justificando con total claridad fáctica y jurídica porqué su medida cumple con los requisitos recién enunciados de adecuación fáctica, eficacia y adecuación temporal, y porqué es respetuosa de su condición de sujetos de especial protección constitucional como madres cabeza de familia a cuyo cargo están menores de edad y personas de la tercera edad. En tanto acto administrativo, esta decisión estará sujeta a los recursos de ley, para efectos de permitir la participación activa de las beneficiarias en el diseño e implementación de las medidas impartidas para proteger su vida y seguridad personal y la de sus familias.

Dado que se trata de proteger derechos fundamentales de importancia primaria en el orden constitucional colombiano, la Corte Constitucional otorgará al Director del Programa de Protección del Ministerio del Interior, Rafael Bustamante, un término de cinco (5) días hábiles a partir de la comunicación del presente Auto para finalizar el proceso de evaluación, diseño e **implementación efectiva** de la medida de protección requerida por las señoras Carolina CC y Jimena JJ y sus núcleos familiares. La gravedad de la situación y el riesgo apremiante que afecta a las señoras Carolina CC y Jimena JJ amerita, en criterio de la Corte, que el señor Bustamante acuda a los procedimientos de urgencia que considere necesarios; en caso de que sea indispensable en su criterio someter el caso a una nueva evaluación del CRER, podrá convocar a este organismo si así lo estima prudente, pero en ningún caso podrá esta convocatoria o este proceso de estudio retardar el cumplimiento de la orden impartida al señor Bustamante en este Auto en el sentido de **implementar efectivamente** una medida de protección respetuosa de los requisitos enunciados, dentro del término estricto e improrrogable de cinco (5) días hábiles a partir de su comunicación.

Se advierte al destinatario de la orden que, en virtud de decisión de la Sala Segunda de Revisión del día trece (13) de agosto del año en curso, la Corte Constitucional ha reasumido la competencia para garantizar el cumplimiento de las órdenes impartidas en el marco del proceso de seguimiento de la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno. Por lo

mismo, la Corte Constitucional – Sala Segunda de Revisión será, en lo sucesivo, el juez competente para tramitar los incidentes de desacato a los que hubiere lugar en virtud del Decreto 2591 de 1991.

## **10. Caso de Juan JJ**

### **10.1. Descripción de la situación del afectado.**

#### *10.1.1. Riesgo acreditado ante las autoridades*

El señor Juan JJ, quien se había visto obligado a desplazarse desde un municipio de la Orinoquía hacia Acacías en razón de amenazas recibidas del las FARC en noviembre de 2006, fue nuevamente víctima de persecución de grupos armados al margen de la ley, la cual se materializó en el asesinato de su hermano y de su primo en el negocio que operaban conjuntamente en Acacías, en abril de 2007, ocasión en la cual también se atentó infructuosamente contra su vida. Como consecuencia de este atentado, se vio obligado a desplazarse a Bogotá junto con su esposa y su hijo menor de edad, donde no ha recibido medidas de protección especiales a pesar de haber sido objeto del referido acto criminal.

En atención a una orden impartida al efecto por el Magistrado Sustanciador, el Programa de Protección del Ministerio del Interior informó el 4 de junio de 2007 que *“este Despacho le informó al señor [Juan JJ], que el caso fue puesto en conocimiento de la Policía Nacional para que se le realice el Estudio Técnico de Nivel de Riesgo y Grado de Amenaza con el fin de establecer el grado de vulnerabilidad en el cual se encuentra; así mismo, se le comunicó, que dicha solicitud también fue remitida a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional para lo de competencia de dicha Entidad. // Adicionalmente, le informo que esta Dirección se encuentra a la espera del resultado del Estudio Técnico de Riesgo y Grado de Amenaza con el fin de tomar las medidas de protección pertinentes según lo amerite el caso.”* A pesar de esta afirmación, en comunicación escrita dirigida el 22 de mayo de 2007 por la misma funcionaria del Programa de Protección al señor Juan JJ, se le informaba:

*“una vez analizado el caso se pudo determinar que este no se encuentra dentro de la población objeto estipulada por la Ley referida, teniendo en cuenta que en su escrito dirigido a esta Cartera usted manifiesta, ‘estando viviendo en [un municipio de la Orinoquía] cuando salí de prestar el servicio regresé a la finca en la vereda XX ahí la guerrilla (...) me dijo que yo trabajaba con el ejército que me tocaba irme o de lo contrario me mataban’ (Sic). // No obstante, le aclaro que en el evento de requerirlo, este Despacho permanecerá atento ante cualquier solicitud de su parte con el fin de coordinar las respectivas acciones encaminadas a salvaguardar su vida e integridad con apoyo de los organismos de seguridad del Estado. // Adicionalmente, le informo que su caso ha sido puesto en conocimiento de la Policía Nacional, para que se le realice el Estudio Técnico de Riesgo y Grado de Amenaza con el fin de establecer el grado de vulnerabilidad en el cual Usted se encuentra, y de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional para que se atienda su situación de desplazamiento.”*

### **10.2. Valoración de la situación por la Corte Constitucional. Activación de la presunción de riesgo y de los deberes mínimos de las autoridades frente a su caso. Medida de protección a implementar**

El señor Juan JJ ha probado ante la Corte Constitucional que cumple con las condiciones que activan la *presunción constitucional de riesgo* que le ampara como persona desplazada por la violencia en situación de riesgo excepcional. En efecto, (a) ha presentado numerosas peticiones de protección a las autoridades estatales, (b) las peticiones han sido efectivamente conocidas por las autoridades competentes, (c) las peticiones han presentado información que demuestra claramente que es una persona desplazada por la violencia, (d) la información que ha presentado ante las autoridades demuestra la existencia de amenazas ciertas y puntuales contra su vida e integridad personal y la de su familia, mediante descripciones no solo consistentes y verosímiles sino comprobadas objetivamente por hechos de conocimiento de las autoridades. Además, (e) ha satisfecho la carga probatoria adicional consistente en acreditar, mediante evidencias fácticas precisas y concretas de actuación ante las autoridades, el riesgo que pesa sobre su vida y la de su familia.

Como consecuencia de la aplicación de esta presunción constitucional al señor Juan JJ en sus condiciones actuales, se encuentra activa la obligación estatal, en cabeza del Programa de Protección del Ministerio del Interior, de adoptar una medida de protección que sea (a) *adecuada fácticamente* a las circunstancias del señor Juan JJ tal y como se han reseñado en el acápite precedente y se documentan en el Anexo 10 de la presente Providencia, circunstancias que han de ser objeto de una cuidadosa consideración por parte del Ministerio al momento de definir el alcance de la medida; (b) eficaz para proteger su vida, seguridad e integridad personal y la de sus familias, en el sentido de que sea *oportuna e idónea* para alcanzar el objetivo de protección a la luz de las circunstancias reales de riesgo que afronta el peticionario junto con su familia; y (c) *adecuada temporalmente*, es decir, debe mantenerse en aplicación mientras subsista el riesgo extraordinario que pende sobre el señor Juan JJ.

Al momento de impartir la medida de protección que cumpla con las características señaladas, el Ministerio habrá de comunicarle expresamente su decisión al señor Juan JJ, justificando con total claridad fáctica y jurídica porqué su medida cumple con los requisitos recién enunciados de adecuación fáctica, eficacia y adecuación temporal. En tanto acto administrativo, esta decisión estará sujeta a los recursos de ley, para efectos de permitir la participación activa del beneficiario en el diseño e implementación de las medidas impartidas para proteger su vida y seguridad personal y la de su familia.

Dado que se trata de proteger derechos fundamentales de importancia primaria en el orden constitucional colombiano, la Corte Constitucional otorgará al Director del Programa de Protección del Ministerio del Interior, Rafael Bustamante, un término de cinco (5) días hábiles a partir de la comunicación del presente Auto para finalizar el proceso de evaluación, diseño e **implementación efectiva** de la medida de protección requerida por el señor Juan JJ y su núcleo familiar. La gravedad de la situación y el riesgo apremiante que afecta al señor Juan JJ amerita, en criterio de la Corte, que el señor Bustamante acuda a los procedimientos de urgencia que considere necesarios; en caso de que sea indispensable en su criterio someter el caso a una nueva evaluación del CRER, podrá convocar a este organismo si así lo estima prudente, pero en ningún caso podrá esta convocatoria o este proceso de estudio retardar el cumplimiento de la orden impartida al señor Bustamante en este Auto en el sentido de **implementar efectivamente** una medida de protección respetuosa de los requisitos enunciados, dentro del término estricto e improrrogable de cinco (5) días hábiles a partir de su comunicación.

Se advierte al destinatario de la orden que, en virtud de decisión de la Sala Segunda de Revisión del día trece (13) de agosto del año en curso, la Corte Constitucional ha reasumido la competencia para garantizar el cumplimiento de las órdenes impartidas en el marco del proceso de seguimiento de la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno. Por lo mismo, la Corte Constitucional – Sala Segunda de Revisión será, en lo sucesivo, el juez competente para tramitar los incidentes de desacato a los que hubiere lugar en virtud del Decreto 2591 de 1991.

#### **IV. INFORMES DE CUMPLIMIENTO PRESENTADOS A LA CORTE CONSTITUCIONAL POR LAS AUTORIDADES EN RELACION CON LA PROTECCION DE LOS DERECHOS A LA VIDA Y A LA SEGURIDAD PERSONAL DE LOS LIDERES DE POBLACION DESPLAZADA Y PERSONAS DESPLAZADAS EN RIESGO.**

Las autoridades que conforman el SNAIPD, a través de Acción Social como entidad coordinadora, han informado en dos oportunidades a la Corte sobre la forma como cumplen con su obligación constitucional de proteger la vida, seguridad personal e integridad de los líderes de organizaciones de población desplazada y de personas desplazadas en riesgo extraordinario. En efecto, tanto en el Informe Común de Cumplimiento presentado el 13 de septiembre de 2006 a la Corte, como en la réplica del Gobierno a las observaciones sobre dicho informe, presentada el 11 de agosto de 2007, se incluyen los capítulos que se reseñan a continuación.

1. En el Informe de Cumplimiento Común, se afirma en el marco del componente de Protección y Protección – subcomponente de “Protección Humanitaria y Promoción de la Convivencia Pacífica”, que “*el Ministerio del Interior y de Justicia desde el 2004, dentro del Programa de Protección que lidera la Dirección de Derechos Humanos creó un Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos - CRER para institucionalizar la protección diferencial a los dirigentes de las organizaciones de Población Desplazada, a efectos de asegurar y proteger el pleno respeto del*

derecho a la vida e integridad personal de los dirigentes; es así como se otorgan medidas de seguridad individual y colectiva, se otorgan apoyos de transporte terrestre o aéreo, apoyos económicos de reubicación temporal, asignación de escoltas y vehículos, medios de comunicación y otro tipo de medidas de orden económico y de protección que han permitido un importante avance frente al grupo de población, tanto en el ámbito nacional como territorial.” En términos cuantitativos, se estima que “buscando proteger el derecho a la vida, el CRER ha brindado protección, a 242 líderes en el 2005 y a 180 en lo que va corrido del 2006; así como a 78 organizaciones legalmente reconocidas de población en situación de desplazamiento. A la fecha, la Policía Nacional, entidad perteneciente al comité, ha realizado 160 acciones para prevenir la vulneración del derecho a la vida de los líderes de organizaciones de Población Desplazada. El total de medidas decididas y adoptadas, en la actualidad, es de 450 mientras que en 2004 solo alcanzaron a ser 7. Este aumento es respuesta a la sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional que exigió el fortalecimiento de la política de protección del derecho a la vida de la Población Desplazada.” Y se precisa que “Este programa permitió la coordinación con el Departamento Administrativo de Seguridad -DAS- y con la Policía Nacional, mediante la cual se creó un grupo especial interinstitucional, con asiento permanente en la Dirección de Derechos Humanos. De esta forma, se diseñó un Formulario Único para la Inscripción de los líderes y dirigentes de la Población Desplazada dentro del Programa de Protección que les permite asegurar una atención diferencial y prioritaria.”

2. Por otra parte, en la réplica gubernamental del 11 de enero se explica en términos generales que “El Programa de Protección pretende implementar medidas para lograr una disminución real de los factores de riesgo que amenazan a los líderes y dirigentes de la población en situación de desplazamiento (decreto 2816 de 2006) y para ello ha adelantado dos tipos de acciones: en primer lugar, la implementación de medidas de protección acorde con los resultados de los estudios de nivel de riesgos y grado de amenaza realizados por Policía Nacional o DAS y en segundo lugar, ha implementado una estrategia de capacitación en materia de autoprotección a través de talleres que buscan formar a miembros de la población en situación de desplazamiento para que estén capacitados de adoptar planes de auto seguridad que disminuyan y mitiguen los factores de riesgo frente al derecho a la vida y a la integridad personal.” Luego se presenta información a la Corte de conformidad con las observaciones efectuadas al Informe Común por las distintas organizaciones de población desplazada; de dicha réplica se resaltan los siguientes puntos:

2.1. En respuesta a la crítica presentada por AFRODES<sup>5</sup>, se afirma que (i) “Con la expedición de la sentencia T- 025 de 2004 el Ministerio del interior y de Justicia a través de la Dirección de Derechos Humanos, implementó un Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos – CRER, específicamente para la población desplazada, espacio en cual participan cuatro (4) delegados de las organizaciones a nivel nacional de la población desplazada”; (ii) “Las medidas que recomienda el CRER, son acordes a los resultados de los estudios de nivel de riesgo y grado de amenaza de cada uno de los peticionarios”; y (iii) “Todas las peticiones presentadas al Programa de Protección, son tramitadas de acuerdo con el nivel de riesgo que presentan los peticionarios.”

2.2. En respuesta a la observación de Amigos de Sucre<sup>6</sup>, se informa que (i) “la Dirección de Derechos Humanos del MIJ, en coordinación con DAS, viene dictando talleres de Autoprotección y autoseguridad dirigidos a la población desplazada; para tal propósito se coordina con los representantes ante el CRER, las zonas en las cuales se deben realizar estos talleres, de acuerdo a sus prioridades”, y (ii) “En los departamentos de competencia del Ministerio, viene participando

<sup>5</sup> “Persisten las amenazas a los líderes de las OPDs del espacio de coordinación de Cartagena, las cuales han sido denunciadas ante las autoridades respectivas y hemos efectuado los oficios de petición de protección ante el MIJ. En reunión de Mesa Distrital de Prevención y Protección que viene funcionando desde marzo 2006, hemos hecho las solicitudes de protección ante funcionarios de la Policía, el DAS, la Fiscalía, el MIJ y el Ministerio Público, reunidos en la Mesa. La Respuesta que hemos obtenido de parte de estas instancias, es que no cuentan con recursos para garantizar esta protección; la recomendación que nos han hecho, es leer un folleto donde se nos recomienda que no transitemos por las mismas calles, que nos cambiemos de casa, que bajemos el perfil, etc. Esto significa que nuestras vidas y las de nuestras familias continuán en alto riesgo, lo que dificulta la alobro de fortalecimiento de nuestras OPDs para garantizar la participación efectiva.”

<sup>6</sup> “Implementación de un sistema de protección para los líderes de las organizaciones de Población Desplazada de una forma preventiva sin que afecte la normal convivencia con el resto de la comunidad y actualmente se hacen rondas policivas en los barrios.”

con Acción Social en las Mesas de Prevención al Desplazamiento, y sus acciones están dirigidas a funcionarios de las gobernaciones, miembros de los comités de la población desplazada, Procuraduría Regionales o Provinciales, Defensoría y Alcaldías.”

2.3. En respuesta a observaciones de ANSPALMUFAD<sup>7</sup> y de la Procuraduría General de la Nación<sup>8</sup>, explica el Ministerio que (i) “Entre el 1 de enero y el 25 de agosto de 2006, el Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia recibió y tramitó 635 radicaciones de líderes y dirigentes de la población desplazada, fueron presentadas por 240 personas y hacen referencia a los siguientes trámites: 19 derechos de petición, 6 solicitudes de prórroga, 23 solicitudes de certificación, 217 documentos informativos, 261 documentos referidos a solicitudes de protección, 48 solicitudes de inscripción al programa, 46 solicitudes de información, 4 trámites de esquema de seguridad, 3 solicitudes de tiquetes aéreos nacionales, 1 solicitud de equipo de comunicación y 7 otras solicitudes de gestión ante otras entidades”, (ii) “El programa atiende por procedimiento ordinario a la población desplazada que presente la solicitud al programa, y sea evaluada por el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos – CRER, espacio creado específicamente para la población desplazada, en cual participan cuatro (4) delegados de las organizaciones a nivel nacional de la población desplazada. Adicionalmente, existe el procedimiento extraordinario, para atender con prioridad en cuestión de horas, las peticiones acorde con la urgencia o inminencia del riesgo del peticionario”, (iii) “Las personas que no hacen parte de la población objeto del Programa de Protección y que presenten un nivel de riesgo extraordinario, (sentencias T-719-03 y T-976-04), reciben protección por parte de las autoridades competentes a la luz de lo establecido constitucionalmente”, (iv) “Solamente se puede entender como solicitudes de protección las siguientes radicaciones: prórroga, solicitud de protección, inscripción al programa, trámite de esquemas de seguridad, solicitud de tiquetes aéreos nacionales y equipos de comunicación, que corresponden a 323 solicitudes realizadas por 175 personas. En promedio cada líder y/o dirigente de la población desplazada solicita 1.85 medidas de protección al Programa. Así mismo, teniendo en cuenta que se gestionaron 635 radicaciones, cada líder y/o dirigente solicitó 2.65 trámites o radicó documentos al Programa (cartas, oficios, certificaciones, solicitudes, entre otros). se debe enfatizar nuevamente que un líder y/o dirigente de la población desplazada puede radicar uno o varios trámites (incluidas las medidas de protección tanto blandas como duras)”, (v) “Entre enero y agosto de 2006 de las 175 personas que solicitaron medidas de protección, el Programa de Protección atendió a 131 líderes y dirigentes de las organizaciones de población desplazada, lo cual significa que el Programa ha protegido al 74.86% de los líderes y/o dirigentes de la población desplazada que han radicado solicitud frente al Programa”, (vi) “Se debe señalar que la Dirección de Derechos Humanos no solamente atiende a los líderes y/o dirigentes de la población desplazada. También a la población desplazada en general a través de los talleres de

<sup>7</sup> “En cuanto a la protección de los derechos fundamentales, a la vida, dignidad, integridad física, psicológica y moral, parece que no solo la Ley 387/97 es inconstitucional, sino que la Ley 418/97, 548/99 y 782/2002 también lo son por que no cumplen con las funciones efectivas de lo que decreta C.N. Toda ley tiene sus propuestas definidas para el desarrollo de sus programas y no es justo que el MIJ siendo una entidad enmarcada en la defensa y protección de los DH. Hoy en día, mal interprete la Ley y la CN, desamparando a las víctimas de este conflicto... Los programas se convirtieron en líderes y las personas que no lo son pues no le protegen la vida y les niegan la inclusión en el programa y muchos han muerto porque los programas no son rápidos y efectivos”.

<sup>8</sup> “El Ministerio también informó en un inicio que, en el marco del Proyecto de Descentralización de la Ejecución de la Política Pública de Derechos Humanos - DDHH, se encargaría de que en los Planes de Acción Departamentales y Municipales de DDHH de 16 departamentos se incluyera la estrategia de atención a la Población Desplazada y, de manera complementaria, pondría en marcha un sistema que permitiera capturar información entre las entidades nacionales y territoriales competentes en la garantía de los Derechos Humanos y la atención a personas desplazadas; y adelantaría acciones para “obtener formas organizativas de comunidades consolidadas”, en desarrollo del Proyecto de Atención a Comunidades en Riesgo. // Fue así como, en el marco de este proyecto, durante el mes de abril el Ministerio reportó ante este órgano de control la reciente elaboración de una estrategia diferencial de protección a dirigentes de Población Desplazada para cada uno de los 16 departamentos involucrados. Con esto indudablemente se avanza en la protección de su derecho a la vida y también, como se comentó con ocasión del Auto 177, en el cumplimiento de las obligaciones de introducir un enfoque diferencial para Población Desplazada en la administración de servicios y recursos y de promover la debida coordinación entre el nivel territorial y nacional. // Sin embargo, también cabe señalar que, por razones de competencia, esta estrategia fue concebida por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio únicamente para la protección de dirigentes y líderes y no de la Población Desplazada en general, de manera que aún resta adelantar un ejercicio similar para las demás víctimas potenciales y efectivas del desplazamiento forzado.”

*Autoprotección y autoseguridad, que venimos dictando desde el año 2006 en algunas ciudades capitales cuya cobertura se pretende ampliar en el 2007”, y (vii) “no se comprende la interpretación realizada por la Procuraduría General de La Nación al afirmar que ‘en el caso de las medidas de protección en favor de líderes y dirigentes amenazados, se reporta la inclusión en el Programa de Protección de 131 líderes en el 2006, sobre un total de solicitudes de inclusión de 635 personas, esto es, del 20.62%’. Es importante resaltar que el Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia jamás hizo alusión a número de personas sino a número de solicitudes de incorporación al Programa.”*

2.4. En relación con las observaciones de la Mesa Nacional de Fortalecimiento de Organizaciones de Población Desplazada<sup>9</sup>, el Ministerio transcribe de nuevo las observaciones reseñadas en los numerales 2.1.(i) y 2.1.(ii) precedentes, y señala adicionalmente:

*“el CRER tiene establecidos criterios de selección para la inclusión de líderes y dirigentes en el programa de protección, que para mayor ilustración, me permito transcribir.*

- *Acreditar la calidad o el cargo que ostenta la persona en situación de riesgo en la organización a la cual se encuentra vinculada, de conformidad con el decreto 2816 de 22 de agosto de 2006.*
- *Que se encuentren en situación de riesgo cierto, inminente y excepcional como consecuencia directa y en razón del ejercicio de sus actividades como líderes y dirigentes de la población desplazada.*
- *Diligenciar el formulario único de inscripción y realizar la solicitud de protección por parte de la persona en situación de riesgo o de un tercero que actúe en su nombre y representación, incluyendo un relato detallado de los hechos constitutivos de amenaza.*
- *Anexar fotocopia del documento de identidad de la persona en situación de riesgo.*
- *Anexar copia de la(s) denuncia(s) presentada(s) ante las autoridades competentes por los hechos constitutivos de riesgo o amenaza.”*

2.5. En respuesta a las observaciones presentadas por las Mesas de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada de Nariño y Cauca<sup>10</sup>, se explica que (i) *“El Programa de*

<sup>9</sup> *“En razón de que las comunidades, organizaciones y líderes de la población desplazada realizan una actividad permanente de defensa de los derechos humanos, de trabajo social y comunitario en donde además tiene que ejercer el control social a través de la veeduría y la denuncia pública son sometidos a persecuciones, amenazas, desapariciones, asesinatos y desplazamientos múltiples e intraurbanos por parte de los actores armados al margen de la ley que han desatado todos unos planes de infiltrar las organizaciones amenazando y asesinando a los directivos y líderes que se les oponen, sin que a la fecha de hoy exista una respuesta efectiva y oportuna por parte de las autoridades competentes en el tema y principalmente del Programa de Protección del Ministerio del Interior y Justicia; es de anotar que adicionalmente al trabajo de base que venimos desarrollando los líderes de la población desplazada, hemos asumido la responsabilidad de representar a la población en instancias de definición de política pública, que elevan automáticamente el perfil y desgraciadamente en nuestro país, eso es sinónimo de aumento de los niveles de riesgos y grado de vulnerabilidad que nos exige reiterar permanentemente la necesidad de flexibilizar los requisitos en la implementación de medidas de protección para la prevención de futuros hechos dolorosos o traumáticos para quienes asumimos el reto y valor ciudadano de representar tan importante grupo significativo de ciudadanos. Algunos de los líderes de la población desplazada y de la Mesa Nacional de FOPD que han sido asesinados desde la promulgación de la Sentencia T-025.... // La Mesa Nacional de FOPD, ha solicitado al Ministerio del Interior y Justicia en varias ocasiones y mediante derechos de petición que no han sido respondidos, que se implementen medidas de protección para los miembros integrantes de la misma, acorde a la situación de riesgo y los requisitos exigidos por el programa de protección sin que se tengan respuestas oportunas y se hayan implementado medidas para prevenir hechos que lamentar; muchos de los miembros de la Mesa Nacional de FOPD han tenido que bajo su propio riesgo desplazarse nuevamente hacia otros lugares del país; otros dentro de la misma ciudad; varios se han visto obligados a solicitar refugio en el exterior y varios como lo enunciamos anteriormente han sido asesinados.”*

<sup>10</sup> *“La atención del Programa de Protección el Ministerio del Interior y de Justicia “ha sido principalmente existencialista y podemos asegurar que el 90% de los casos, los líderes de OPD que solicitan la inclusión en le Programa reciben solamente la ayuda humanitaria del Ministerio”. (...) “Por otro lado, los esquemas de protección ofrecidos no consultan las realidades particulares de los líderes de PSD. Por esta razón muchas*

*Protección del Ministerio de Interior y Justicia, se encuentra regulado por la Ley 782 del 23 de diciembre de 2002 y su Decreto reglamentario 2816 del 22 de Agosto de 2006. Bajo esta normatividad se encuentra estipulado el funcionamiento de un Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos – CRER, específicamente para la población desplazada, espacio en cual participan cuatro (4) delegados de las organizaciones a nivel nacional de la población desplazada”, (ii) se transcribe de nuevo lo reseñado en el numeral 2.1.(ii) anterior, y (iii) se afirma que “el Programa de Protección no lleva a cabo solicitudes de salida del país para los beneficiarios. Estas solicitudes deben ser tramitadas directamente por los interesados ante las Embajadas, acorde con los procedimientos establecidos en cada una de ellas.”*

2.6. En respuesta a las observaciones de la Mesa de Trabajo de Bogotá y MENCOLDES<sup>11</sup>, se explica que *“tal como se encuentra estipulado en la Ley 782 del 23 de diciembre de 2002 y su Decreto reglamentario 2816 del 22 de Agosto de 2006 las medidas que recomienda el CRER, son acordes a los resultados de los estudios de nivel de riesgo y grado de amenaza de cada uno de los peticionarios, efectuados por miembros de la Policía Nacional y el Departamento Administrativo de Seguridad – DAS; a la fecha no solo se han implementado medidas blandas como las mencionadas, celulares y transportes, también se han implementado medidas duras como esquemas individuales, colectivos, asignación de tiquetes internacionales y chalecos antibalas.”*

2.7. En réplica a lo afirmado por la Mesa de Fortalecimiento a OPD de Cartagena<sup>12</sup>, se afirma que *“Todas las peticiones recibidas a la fecha, se han atendido acorde con los criterios mencionados anteriormente, y en concordancia con los lineamientos señalados en las sentencias T-719-03 y T-976-04”, y que “Adicionalmente, se reitera, que la Dirección de Derechos Humanos no solamente atiende a los líderes y/o dirigentes de la población desplazada. También a la población desplazada en general a través de los talleres de Autoprotección y autoseguridad, que venimos dictando de año 2006, en algunas ciudades capitales y para el 2007, se ampliará la cobertura acorde a las coordinaciones que se realicen sobre las prioridades canalizadas a través de los delegados de la población desplazada ante el CRER.”*

**V. ALGUNAS FALLAS SISTEMATICAS Y/O REITERATIVAS EN LA PROTECCION DE LIDERES Y PERSONAS DESPLAZADAS EN RIESGO POR PARTE DE LAS AUTORIDADES. NECESIDAD DE ADOPTAR CORRECTIVOS INMEDIATOS QUE ASEGUREN EL GOCE EFECTIVO DE LOS DERECHOS.**

Las afirmaciones incluidas en los informes gubernamentales recién reseñados han sido estudiadas cuidadosamente por la Sala Segunda de Revisión, y ponderadas a la luz de la profusa información con la que cuenta sobre casos concretos de líderes de población desplazada que han solicitado la protección de las autoridades para conjurar riesgos contra su vida, así como con las observaciones consignadas en los informes presentados a la Corte por organizaciones de población desplazada, entes de control, organismos nacionales e internacionales de derechos humanos y la sociedad civil. Con base en este ejercicio de contraste de la información que forma parte del presente proceso, y

---

*de las recomendaciones de seguridad proporcionadas por el Ministerio del Interior no son acordes con las capacidades económicas de los líderes. Por ejemplo, se indica que “no debe desplazarse por tierra”, usar “carro privado”, no hacer traslados en bus, cambiar de residencia entre otros.” (...) “...las medidas de protección otorgadas son temporales y no representan una solución definitiva al problema de seguridad derivado del actuar legítimo de los líderes de OPD. Cualquiera de los programas establecidos constituye mero paliativo y no ofrece ninguna solución estructural a la situación de riesgo”. (...) “...el esquema ofrecido a la PD no incluye programas que si están incluidos para otros sectores, especialmente en lo relacionado con la solicitud de salidas del país en los casos más graves”.*

<sup>11</sup> *“Se creo el CRER como un programa para proteger a dirigentes de la población desplazada el cual sólo se limita a facilitarles unos transportes y unos celulares, pero las amenazas y asesinatos de líderes sociales, políticos, defensores de derechos, sindicalistas y en general de la población continúa”.*

<sup>12</sup> *“Persisten amenazas a los líderes de las OPDs del espacio de Coordinación de Cartagena, las cuales han sido denunciadas ante las autoridades respectivas y hemos efectuado los oficios de petición de protección respectivos ante el Ministerio del Interior. En reunión Mesa distrital de Prevención u protección que viene funcionando desde marzo de 2006, hemos hecho la solicitud de protección ante funcionarios de la Policía, el DAS, la Fiscalía, el Ministerio del Interior y el Ministerio Público, reunidos en esta mesa. La respuesta que hemos obtenido de parte de estas instancias, es que no cuentan con recursos para garantizar esta protección: la recomendación que nos han hecho, es leer un folleto donde se nos recomiendan que no transitemos por las mismas calles, que nos cambiemos de casa, que bajemos el perfil, etc. Esto significa que nuestras vidas y las de nuestras familias continúan en alto riesgo, lo cual dificulta la labor de fortalecimiento de nuestra OPDs para garantizar una participación efectiva.”*

que se incluye en su integridad en los anexos de este Auto, la Sala ha podido identificar algunas fallas sistemáticas, reiterativas o recurrentes en la protección de estas personas por parte de las autoridades, que inciden directamente sobre el goce efectivo de los derechos fundamentales a la vida y a la seguridad personal suyos y de sus núcleos familiares.

El problema principal que identifica la Sala, el cual está a la base de las demás falencias estructurales y prácticas que se señalarán en este capítulo, es que *las autoridades encargadas de proteger la vida y seguridad de los líderes y representantes de la población desplazada o de personas desplazadas en situación de riesgo extraordinario no otorgan a estos casos la prioridad que constitucionalmente ameritan, en respuesta a la gravedad del riesgo que pesa sobre ellos y sus familias dentro del contexto fáctico actual*. Como consecuencia, surgen distintos tipos de fallas, tanto de carácter estructural, como en la implementación práctica del sistema de protección legalmente existente, así como en problemas –denunciados reiteradamente por los afectados– en la actitud misma de los funcionarios y entidades responsables de su seguridad, que no parecen responder apropiadamente al riesgo serio y extraordinario que estas personas afrontan. El resultado es que los líderes y representantes de la población desplazada o las personas desplazadas en riesgo no reciben las medidas de protección adecuadas y eficaces que su situación requiere – en otras palabras, se obstaculiza o impide el goce efectivo de los derechos a la vida y la integridad personal de estas personas y sus familias.

La Sala ha de enfatizar que este es un problema de la mayor gravedad, puesto que se trata del derecho a la vida, que por mandato constitucional es inviolable (art. 11, C.P.) y que es el presupuesto obvio para el ejercicio de todos los demás derechos constitucionales. Más aún, con base en la documentación transcrita en los anexos de la presente providencia, para la Corte resulta claro que varias de las víctimas mortales de la persecución actualmente destada contra los líderes y representantes de la población desplazada, al solicitar la ayuda y protección del Estado, debieron afrontar problemas similares a los que han documentado numerosas personas que en la actualidad piden la protección de las autoridades y han recurrido, para lograr la protección de sus derechos, a la Corte Constitucional. Por lo tanto, la resolución de estas fallas estructurales y prácticas es un presupuesto indispensable del cumplimiento efectivo del deber estatal de proteger la vida de los asociados, y la seguridad de quienes afrontan riesgos extraordinarios que no están obligados a soportar.

A continuación, la Corte indicará cuáles son las principales fallas que se ha demostrado aquejan al sistema de protección actualmente en vigor en nuestro país. Estas fallas se pueden agrupar en las siguientes categorías: (a) fallas en el diseño del sistema de protección, y (b) fallas en la implementación práctica del sistema de protección. La segunda categoría (b) se subdivide, a su vez, de conformidad con las distintas etapas del proceso de protección, así: (i) fallas en la recepción y procesamiento de solicitudes de protección, (ii) fallas en la coordinación interinstitucional requerida para la operatividad del sistema, (iii) fallas en la realización de estudios de riesgo, (iv) fallas en el funcionamiento del CREER, (v) fallas en la asignación e implementación de medidas individuales de protección, y (vi) fallas en la continuidad de las medidas de protección y en su proceso de seguimiento. Como se verá, cada una de las fallas identificadas por la Corte se ilustra con uno de los casos concretos respecto de los cuales se adoptarán decisiones específicas en el presente Auto.

#### **1. Fallas en el diseño del sistema de protección actualmente vigente.**

*1.1. Desarticulación entre el Programa de Protección y el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.* En primer lugar, la protección de los líderes y representantes de las personas desplazadas, así como de las personas desplazadas en riesgo extraordinario, no es un componente de la política de atención al desplazamiento tal como está formulada en la Ley 387 de 1997 y el Decreto 250 de 2005, sino que tal y como lo informa Acción Social, se canaliza a través del programa ordinario de protección adelantado por el Ministerio del Interior y de Justicia. Si bien ello no constituye en sí mismo un problema, se ha demostrado ante la Corte que la operancia del Programa de Protección en relación con este grupo poblacional ha sido deficiente. Por otra parte, la no inclusión del programa de protección dentro del SNAIPD acarrea consecuencias de índole presupuestal que pueden convertirse en un obstáculo para el goce efectivo de los derechos a la vida y a la seguridad personal de los afectados. La superación de las diferentes falencias que se enumeran a continuación requiere, adicionalmente, de una cuidadosa supervisión y de la toma de decisiones específicas, así como de una coordinación interinstitucional fluida entre el

Programa y las autoridades que conforman el SNAIPD, requisitos que según se ha demostrado ante la Sala, no se han cumplido, al menos en lo que respecta a los más de treinta casos individuales que se reseñan más adelante.

*1.2. Centralización del Programa de Protección en Bogotá.* En segundo lugar, el hecho de que el Programa de Protección se encuentre centralizado en Bogotá y operando principalmente en esta ciudad, genera problemas que pueden terminar por obstaculizar la protección efectiva de las personas desplazadas en riesgo. Tales problemas incluyen: (i) la distancia entre los lugares donde se ubican las personas que requieren protección y el centro decisorio en el Ministerio, que exige a estas personas en muchos casos desplazarse hasta la capital; (ii) la necesidad de adelantar trámites adicionales derivados de la lejanía entre la oficina central de dicho Programa y los lugares donde éste debe operar – los cuales derivan en una demora adicional para la implementación de las medidas de protección; (iii) el desconocimiento, por parte de las autoridades del nivel central, de las condiciones específicas de riesgo que existen en una localidad determinada – desconocimiento que se traduce, por ejemplo, en que tal y como se ha documentado a la Corte (ver el Anexo 1), en muchos casos los estudios de riesgo que son desarrollados por las autoridades locales (Policía y DAS del nivel territorial) resultan modificados en sus resultados por las oficinas del nivel central de dichas instituciones en Bogotá, sin que exista un conocimiento de causa certero sobre la realidad del riesgo existente en la región ni una justificación clara para tal cambio; o (iv) la implementación de medidas de protección que requieren estrecha coordinación con autoridades territoriales, como sucede con los docentes amenazados desplazados que requieren un traslado a otro punto del país, se ve obstaculizada o impedida por la ausencia de canales fluidos de comunicación y coordinación entre el nivel central y el territorial.

*1.3. Problemas de autosostenimiento material de los beneficiarios de medidas de protección.* La desarticulación entre el Programa de Protección y el SNAIPD genera, a su vez, impactos negativos sobre la efectividad de las medidas de protección, especialmente en los casos en que éstas medidas consisten en el traslado del afectado y su familia a otro lugar distinto a aquel en el que se genera el riesgo. En estos casos, está documentado ante la Corte que los peticionarios, o bien no reciben apoyo para su autosostenimiento como parte de la medida de protección, más allá de una ayuda inicial de parte del Ministerio del Interior, o bien lo reciben durante un período breve (que por mandato legal debe ser temporal), después de lo cual quedan desprotegidos en cuanto a su subsistencia material, y enfrentados a necesidades económicas apremiantes en su nuevo lugar de desplazamiento, sin que el SNAIPD responda con la provisión de las ayudas correspondientes. En efecto, tal y como se puede apreciar con los casos de los señores Luis LL, José JJ, María MM, Ana AA y Pedro PP, la ausencia de apoyo estatal para la subsistencia una vez se ha adoptado la medida protectora de traslado a otro lugar del país, les ha enfrentado a condiciones económicas extremas que, o bien les han obligado a retornar al lugar de origen de la amenaza con el consiguiente aumento de su nivel de riesgo (casos de María MM y Ana AA y de Luis LL), o bien ha fragmentado en la práctica su núcleo familiar porque éste se devuelve al lugar de origen y la persona permanece en el lugar de reubicación (caso de José JJ).

*1.4. Desprotección de los miembros de la familia de las personas en riesgo.* El sistema de protección no prevé la extensión de las medidas protectoras a los miembros del grupo familiar de los afectados. Si bien la previsión legal de ayudas económicas de emergencia a ser implementadas en casos de reubicación cubre, durante el tiempo de suministro de tales ayudas, las necesidades de un núcleo familiar durante un mes, este es el único caso en el que el sistema legal suple las necesidades de los parientes de las personas expuestas a riesgos extraordinarios. En el caso de los líderes y representantes de la población desplazada, se ha demostrado que las amenazas y los atentados se han dirigido no solamente contra ellos, sino contra sus familiares cercanos, como estrategia deliberada de intimidación de los actores armados al margen de la ley. En consecuencia, es necesario que el sistema de protección incorpore mecanismos que hagan extensiva la protección a los familiares de las personas en riesgo que así lo requieran.

*1.5. Ausencia de un enfoque diferencial que promueva los derechos de los sujetos de especial protección constitucional.* Finalmente, el sistema de protección en vigor no incorpora un enfoque diferencial que responda a las especificidades y necesidades particulares de los sujetos de especial protección constitucional que pueden requerir protección, tales como los indígenas, afrocolombianos, adultos mayores, madres cabeza de familia, menores de edad, docentes amenazados, etc., en los que confluyen estas circunstancias con la condición de ser desplazados y

líderes o representantes de organizaciones de población desplazada. La incorporación de este enfoque diferencial exige una adecuación concreta tanto del estudio y evaluación del riesgo al que están enfrentados, como de las medidas protectivas a implementar, los cuales han de responder a sus particularidades y a las condiciones de vida que aumentan su nivel de riesgo o exigen medidas de protección apropiadas para sus especificidades. Así, por ejemplo, las medidas que pretendan proteger a los miembros de grupos étnicos han de esforzarse por no desligar a los beneficiarios de su entorno cultural, el cual de por sí constituye un contexto protectorio sin el cual sus niveles de riesgo aumentan; en la misma medida, cuando la persona afectada por un riesgo extraordinario es un adulto mayor, sus condiciones de salud física y psicológica ameritan una evaluación del riesgo que responda a las especiales vulnerabilidades propias de la edad avanzada, y medidas protectivas adecuadas a sus necesidades.

## **2. Fallas en la implementación práctica del programa.**

2.1. *Fallas en la recepción y procesamiento oportuno de las solicitudes de protección.* Observa la Corte que las fallas que se han identificado como recurrentes en esta fase del proceso de protección tienen un impacto particularmente acentuado sobre el desarrollo del mismo, especialmente porque es en el momento de presentación de la petición de protección que se activan las presunciones de riesgo a las que se ha aludido en el acápite III precedente – es decir, la adecuada presentación y recepción de estas peticiones por las autoridades competentes es uno de los detonantes de la presunción de riesgo que ampara a los líderes y representantes de la población desplazada y a las personas desplazadas que enfrentan riesgos extraordinarios, con los deberes correlativos de protección en cabeza de las autoridades. De allí que las fallas en esta etapa incidan directamente sobre el acceso de las personas afectadas a la protección efectiva de las autoridades. Se han identificado las fallas siguientes:

(i) En numerosos casos se ha demostrado la ocurrencia de demoras injustificadas y excesivas en la respuesta a las peticiones de protección presentadas por líderes y representantes de la población desplazada, así como en su debido procesamiento, en la remisión de la solicitud pertinente a las autoridades encargadas de elaborar el estudio de riesgo, y en la coordinación con las demás autoridades cuya intervención sea relevante para diagnosticar las necesidades de protección, diseñar e implementar las medidas requeridas. Por la gravedad de los riesgos que estas personas denuncian ante las autoridades, y dada la naturaleza del Programa de Protección del Ministerio del Interior y los objetivos para los que fue establecido, las demoras en cuestión resultan especialmente graves y significativas.

(ii) En un número considerable de casos se ha demostrado a la Corte que las respuestas del Programa de Protección a las solicitudes de protección dirigidas por líderes y representantes de la población desplazada, o por personas desplazadas en situación de riesgo extraordinario, son inadecuadas por ser (a) *mecánicas*, es decir, no se basan en una lectura cuidadosa de la petición dirigida por el afectado sino que consisten en un formato prediseñado de respuesta al que se incorporan las primeras líneas de la solicitud de protección, resultando en una lectura incompleta o parcial de la descripción del riesgo o de la situación del peticionario que no corresponde a la realidad, y con base en la cual a menudo se rechaza la solicitud de inscripción en el programa; (b) *ambiguas*, puesto que en principio se anuncia al peticionario que no está incluido dentro de las categorías poblacionales objeto del programa de protección, pero acto seguido se le informa que se ha remitido el caso a las autoridades de policía, y que el Ministerio estará atento a la necesidad de actuar – es decir, no le queda claro al peticionario si ha sido incorporado o no al programa; (c) basadas en una interpretación restrictiva del alcance de la protección a la que están obligadas las autoridades, en virtud de la cual se excluye a un alto número de peticionarios; y (d) *insensibles* a las necesidades especiales de los peticionarios, es decir, que no responden, en ciertos casos, a la condición de especial vulnerabilidad de los sujetos de especial protección constitucional que requieren protección.

(iii) Finalmente, si bien las normas aplicables prevén la posibilidad de adoptar medidas provisionales de protección en los casos de urgencia, sin necesidad de esperar a la reunión y aprobación previa de las mismas por el CRER, no es claro que se siga este procedimiento en los casos que verdaderamente lo ameritan por la gravedad del riesgo que pesa sobre los peticionarios.

2.2. *Fallas en la coordinación interinstitucional requerida para la operatividad del sistema.* Tal y como se describió en la Sección III de este Auto, el sistema de protección actualmente existente exige que una vez recibida la solicitud de protección, el Ministerio del Interior efectúe la remisión a las autoridades encargadas de efectuar el estudio del nivel de riesgo, que son la Policía o el DAS, en el nivel territorial del cual proviene la amenaza. Se ha demostrado ante la Corte que este procedimiento de remisión, tanto desde el Ministerio hacia las autoridades que efectúan el estudio, como la realización del estudio, como el reenvío de sus resultados al nivel central, representan demoras de varios meses que inciden directamente sobre el goce efectivo del derecho a la seguridad personal.

2.3. *Fallas en la realización de los estudios de riesgo.* El proceso de realización de los estudios técnicos de nivel de riesgo, al menos en lo referente a los numerosos casos específicos puestos en conocimiento de la Sala, adolece de varios problemas diferentes:

(i) a menudo se realizan varios estudios de riesgo diferentes dentro de un lapso temporal relativamente corto, con resultados divergentes que arrojan distintos niveles de riesgo para el mismo peticionario;

(ii) por regla general, la realización de los estudios de nivel de riesgo tarda más que el término legal máximo de quince días, lo cual contribuye a demorar y obstruir el proceso de protección;

(iii) los estudios de riesgo aparentemente no toman en cuenta todos los factores de amenaza puestos en conocimiento de las autoridades por el afectado, y en no pocas oportunidades arrojan resultados contraevidentes – como es el caso del señor Luis LL, cuyos estudios de riesgo arrojaban resultados Medio-Bajo u Ordinario, a pesar de que pocos meses antes se habían materializado los asesinatos de líderes y dirigentes de población desplazada del Tolima que trabajaban en su misma organización y habían pedido protección conjuntamente con él a las autoridades;

(iv) las medidas de protección efectivamente asignadas no concuerdan con los resultados de los estudios de nivel de riesgo, como es el caso de algunos líderes desplazados del Tolima a quienes se dictaminó riesgo ordinario pero no obstante se asignaron medidas de protección tales como chalecos antibalas o medios de comunicación;

(v) los peticionarios no son informados ni sobre las razones que se tuvieron en cuenta durante el estudio del nivel de riesgo ni sobre su motivación o su justificación, puesto que las autoridades recurrentemente les oponen una supuesta “reserva legal” de las actuaciones efectuadas por el DAS para abstenerse de informarles sobre tal justificación; y

(vi) los peticionarios no cuentan con la oportunidad de controvertir los resultados de dichos estudios, ni su justificación, lo cual coarta su posibilidad de participar activamente en su propio proceso de protección y de ejercer un control sobre los elementos de juicio tenidos en cuenta por las autoridades en relación con su propia situación.

2.4. *Fallas en la conformación y el funcionamiento del Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos (CRER).* La documentación de casos concretos puesta en conocimiento de la Corte demuestra que este Comité se ve afectado por dos tipos de problemas:

(i) problemas de oportunidad y periodicidad de sus reuniones, ya que si bien está previsto en la normatividad aplicable que se puede convocar a sesiones extraordinarias cuando el riesgo de una persona determinada así lo exija, en la práctica este comité se reúne una vez al mes, periodicidad que impone una demora adicional a los procesos de protección; y

(ii) si bien se prevé que en su conformación se incluirán cuatro (4) representantes de la población desplazada, no es claro en absoluto el procedimiento mediante el cual se seleccionan y designan dichos representantes, lo cual se presta para abusos de poder de representación por parte de ciertos individuos denunciados recurrentemente por la población desplazada. Los problemas en la oportunidad y periodicidad de las reuniones del CRER resultan realzados por el hecho de que no se ha acreditado ante la Corte que se haga uso apropiado de la posibilidad, establecida en el Decreto 2816 de 2006, de acudir a un procedimiento de urgencia que no supedita la asignación de medidas de protección a la aprobación previa del CRER sino que las somete a su validación posterior –

situación que se traduce en que las medidas eventualmente aprobadas por el CRER responden a riesgos generados varios meses antes de su estudio.

2.5. *Fallas en la asignación e implementación de medidas de protección.* En este punto del proceso, se ha acreditado ante la Sala la ocurrencia de los siguientes problemas:

(i) asignación de medidas que no son coherentes con el nivel de riesgo arrojado por los estudios técnicos pertinentes, bien sea porque corresponden a un nivel de riesgo superior al que se dictamina en dichos estudios, o porque no responden a la magnitud de tal amenaza;

(ii) adopción de medidas que no guardan correspondencia con la realidad de las condiciones de vida de las personas que solicitan protección, específicamente en los casos en que se entregan los folletos pre-impresos de medidas de autoseguridad y autoprotección, entre las cuales se cuentan varias que presuponen una alta capacidad económica por parte de la persona que las debe implementar (por ejemplo, la instalación de dispositivos de seguridad e iluminación apropiada en el jardín de la vivienda, recomendaciones para el uso de automóviles, instrucciones para viajar a las propiedades rurales, sugerencias sobre el trato con los empleados, y cuestiones afines) y que, por lo mismo, resultan ajenas por completo a la situación de las personas desplazadas por la violencia;

(iii) demoras recurrentes entre el momento de adopción de las medidas y su implementación efectiva, las cuales pueden llegar hasta varios meses y se reflejan en situaciones en las cuales se ha informado de manera informal a los peticionarios que fueron aprobadas determinadas medidas protectivas a su favor, pero éstas no se materializan en la práctica;

(iv) problemas reiterativos en la continuidad y el seguimiento de estas medidas, que a menudo son suspendidas o terminadas sin justificación, o no son objeto de prórroga cuando las circunstancias de riesgo afrontadas por sus beneficiarios así lo ameritan – lo cual en varios casos ha llevado a los afectados a regresar al lugar de origen de la amenaza, incrementando así su nivel de riesgo y desvirtuando la efectividad de las medidas adoptadas; y

(v) a menudo la adopción de estas medidas obstaculiza el desarrollo de las actividades cívicas, comunitarias y de promoción de los derechos de los desplazados realizadas ordinariamente por sus beneficiarios, con incidencia directa sobre la organización y la participación de la población desplazada como un todo – es el caso, especialmente, de los traslados geográficos que no van acompañados de facilidades para que los beneficiarios continúen desarrollando sus labores;

2.6. *Informalidad y falta de claridad procedimental.* Finalmente, según se aprecia en la documentación transcrita en los Anexos del presente Auto, es observable un cierto nivel de informalidad en la asignación de medidas y en el estudio de los casos que son objeto de atención por el Programa de Protección, por ejemplo a través de la asignación telefónica de medidas de protección que no están sustentadas con los correspondientes actos administrativos, o la realización de reuniones colectivas con personas amenazadas en las cuales se adquieren compromisos colectivos de protección que, a la larga, resultan incumplidos pese a la situación de confianza legítima en la que se ubica a quienes participan de los acuerdos y las reuniones (ver concretamente los casos de los líderes desplazados del Tolima y de Cartagena). Se observa igualmente una falta de claridad por parte de los funcionarios del Programa de Protección en cuanto a los procedimientos existentes y en su información a los beneficiarios.

### **3. Medidas correctivas a implementar por las autoridades responsables del Programa de Protección del Ministerio del Interior.**

La gravedad de (a) las fallas en el diseño del sistema de protección, y (b) las fallas en la implementación práctica del sistema de protección que se identificaron en el acápite precedente, por su impacto directo sobre la protección del derecho a la vida, hacen necesario que el Director del Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia, Rafael Bustamante, adopte medidas urgentes para su resolución. La urgencia implícita en las gestiones estatales para proteger la vida de quienes han demostrado estar amenazados por un riesgo de la magnitud del que se ha descrito en este Auto, ha de constituir una justificación suficiente para que el señor Bustamante recurra a los procedimientos de urgencia a los que haya lugar con miras a dar cumplimiento estricto a la orden aquí impartida.

Con este objetivo, el señor Bustamante habrá de gestionar, dentro del término improrrogable de un (1) mes contado a partir de la comunicación del presente Auto, el diseño de un Programa específico para la superación de las falencias de diseño e implementación identificadas en los numerales 1 y 2 precedentes, con un cronograma detallado de implementación cuya ejecución no puede exceder de tres (3) meses a partir del momento en el que el Programa sea aprobado, término de implementación máximo después de cuyo vencimiento deberán haberse **implementado materialmente** las medidas previstas en el Programa para superar las falencias indicadas. Dicho Programa debe incluir una justificación expresa del diseño y el alcance de las medidas correctivas a adoptar, y una vez aprobado al finalizar el término inicial de un (1) mes conferido para su diseño, ha de ser remitido al Procurador General de la Nación, al Defensor del Pueblo y a la Corte Constitucional, por intermedio del despacho del Magistrado Sustanciador. Luego de la implementación de dicho Programa, también habrá de rendirse un informe detallado de cumplimiento a las mismas autoridades.

Esta orden, de urgente materialización en aras de preservar el derecho inviolable a la vida, se adopta sin perjuicio de que, en Autos posteriores, esta Corporación ordene otro tipo de medidas de superación de falencias en la capacidad institucional del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.

#### V. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales,

#### RESUELVE

**Primero.- CONSTATAR** que el derecho a la vida y a la seguridad personal de los líderes y representantes de la población desplazada, así como de personas desplazadas en situación de riesgo extraordinario, requiere de la adopción de medidas urgentes por parte de las autoridades para efectos de garantizar su protección, en el marco del proceso de superación del estado de cosas inconstitucional existente en el campo del desplazamiento interno en el país y declarado en la sentencia T-025 de 2004.

**Segundo.- ORDENAR** al Director del Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia que, dentro del término improrrogable de un (1) mes contado a partir de la comunicación del presente Auto, gestione el diseño de un Programa específico para la superación de las falencias de diseño e implementación identificadas en los numerales 1 y 2 precedentes. Este Programa deberá incluir un cronograma detallado de implementación cuya ejecución no puede exceder de tres (3) meses a partir del momento en el que el Programa sea aprobado, término de ejecución máximo después de cuyo vencimiento deberán haberse **implementado materialmente** las medidas previstas en el Programa para superar las falencias indicadas. Dicho Programa debe incluir una justificación expresa del diseño y el alcance de las medidas correctivas a adoptar, y una vez aprobado al finalizar el término inicial de un (1) mes conferido para su diseño, ha de ser remitido al Procurador General de la Nación, al Defensor del Pueblo y a la Corte Constitucional, por intermedio del despacho del Magistrado Sustanciador. Luego de la implementación de dicho Programa, también habrá de rendirse un informe detallado de cumplimiento a las mismas autoridades.

**Tercero.- ORDENAR** al Director del Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia que, dentro del término de cinco (5) días hábiles contados a partir de la comunicación del presente auto, adopte las medidas necesarias para que en lo sucesivo, la *presunción de riesgo* cuyos alcances y consecuencias jurídicas se explicaron en el aparte III de la parte motiva del presente Auto sea aplicada a cada uno de los líderes de organizaciones de población desplazada o personas desplazadas en situación de riesgo que cumplan con sus condiciones de aplicación, para efectos de garantizar el cumplimiento de los deberes mínimos de las autoridades en relación con sus derechos fundamentales a la vida y a la seguridad personal.

**Cuarto.-** Como medida urgente de protección, para efectos de prevenir la consumación del riesgo que se ha acreditado contra la vida y seguridad personal del señor **Luis LL**, se **ORDENA** al Director del Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia que aplique en su caso la presunción constitucional de riesgo que le ampara como líder y representante de la población desplazada. En consecuencia, el Director del Programa de Protección deberá, dentro del término estricto e improrrogable de cinco (5) días hábiles contados a partir de la comunicación del presente Auto, adoptar una medida de protección que sea (a) adecuada fácticamente a las circunstancias del señor Luis LL tal y como se han reseñado en el acápite III-1 de la parte motiva y se documentan en el Anexo 1 de la presente Providencia, circunstancias que han de ser objeto de una cuidadosa consideración por parte del Ministerio al momento de definir el alcance de la medida; (b) eficaz para proteger su vida, seguridad e integridad personal y la de su familia, en el sentido de que sea *oportuna e idónea* para alcanzar el objetivo de protección a la luz de las circunstancias reales de riesgo que afronta el peticionario; y (c) *adecuada temporalmente*, es decir, debe mantenerse en aplicación mientras subsista el riesgo extraordinario que pende sobre el señor Luis LL. Al momento de impartir la medida de protección que cumpla con las características señaladas, el Ministerio habrá de comunicarle expresamente su decisión al señor Luis LL, justificando con total claridad fáctica y jurídica porqué su medida cumple con los requisitos recién enunciados de adecuación fáctica, eficacia y adecuación temporal. En tanto acto administrativo, esta decisión estará sujeta a los recursos de ley, para efectos de permitir la participación activa del beneficiario en el diseño e implementación de las medidas impartidas para proteger su vida y seguridad personal y la de su familia.

El término de cinco (5) días hábiles a partir de la comunicación del presente Auto conferido para finalizar el proceso de evaluación, diseño e **implementación efectiva** de la medida de protección requerida por el señor Luis LL es improrrogable. Se advierte al destinatario de la orden que, en virtud de decisión de la Sala Segunda de Revisión del día trece (13) de agosto del año en curso, la Corte Constitucional ha reasumido la competencia para garantizar el cumplimiento de las órdenes impartidas en el marco del proceso de seguimiento de la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno. Por lo mismo, la Corte Constitucional – Sala Segunda de Revisión será, en lo sucesivo, el juez competente para tramitar los incidentes de desacato a los que hubiere lugar en virtud del Decreto 2591 de 1991.

**Quinto.-** Como medida urgente de protección, para efectos de prevenir la consumación del riesgo que se ha acreditado contra la vida y seguridad personal de los señores **Antonio AA, Carmen CC, Francisco FF, Fernando FF, Carlos CC, Mauricio MM, Daniel DD, Pablo PP, Miguel MM, Rafael RR, Guillermo GG, Eduardo EE, Rosa RR, Alejandro AA, Iván II, Julio JJ, Roberto RR y Santiago SS**, se **ORDENA** al Director del Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia que aplique en sus casos la presunción constitucional de riesgo que les ampara como líderes y representantes de la población desplazada del departamento del Tolima. En consecuencia, el Director del Programa de Protección deberá, dentro del término estricto e improrrogable de quince (15) días hábiles contados a partir de la comunicación de la presente providencia, adoptar una medida de protección para cada uno de ellos que sea (a) adecuada fácticamente a las circunstancias de cada uno de sus casos tal y como se han reseñado en el acápite III-2 de la parte motiva y el Anexo 2 de la presente Providencia, circunstancias que han de ser objeto de una cuidadosa consideración por parte del Ministerio al momento de definir el alcance de la medida; (b) eficaz para proteger su vida, seguridad e integridad personal y la de sus familias, en el sentido de que sea *oportuna e idónea* para alcanzar el objetivo de protección a la luz de las circunstancias reales de riesgo que afronta cada peticionario; y (c) *adecuada temporalmente*, es decir, debe mantenerse en aplicación mientras subsista el riesgo extraordinario que pende sobre cada uno de estos líderes y representantes. Al momento de impartir las medidas de protección que cumplan con las características señaladas, el Ministerio habrá de comunicarle expresamente su decisión a cada uno de los beneficiarios, justificando con total claridad fáctica y jurídica porqué la medida correspondiente cumple con los requisitos recién enunciados de adecuación fáctica, eficacia y adecuación temporal. En tanto actos administrativos, estas decisiones estarán sujetas a los recursos de ley, para efectos de permitir la participación activa de cada beneficiario en el diseño e implementación de las medidas impartidas para proteger su vida y seguridad personal y la de su familia.

El término de quince (15) días hábiles a partir de la comunicación del presente Auto conferido para finalizar el proceso de evaluación, diseño e **implementación efectiva** de las medidas de protección requeridas por los señores **Antonio AA, Carmen CC, Francisco FF, Fernando FF, Carlos CC, Mauricio MM, Daniel DD, Pablo PP, Miguel MM, Rafael RR, Guillermo GG, Eduardo EE, Rosa RR, Alejandro AA, Iván II, Julio JJ, Roberto RR y Santiago SS**, es improrrogable. Sin embargo, teniendo en cuenta que la situación fáctica descrita afecta no solamente a los líderes y representantes recién enumerados, sino también a los demás líderes y representantes de la población desplazada del departamento del Tolima, la Corte Constitucional también ordenará al señor Bustamante que, en ejercicio de sus competencias y si lo considera pertinente como parte del grupo de medidas a impartir para los peticionarios recién individualizados, incluya como beneficiarios de medidas protectivas a los demás líderes y representantes de la población desplazada del Tolima que cumplan, en su criterio, con las condiciones para activar la presunción constitucional de riesgo.

Se advierte al destinatario de la orden que, en virtud de decisión de la Sala Segunda de Revisión del día trece (13) de agosto del año en curso, la Corte Constitucional ha reasumido la competencia para garantizar el cumplimiento de las órdenes impartidas en el marco del proceso de seguimiento de la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno. Por lo mismo, la Corte Constitucional – Sala Segunda de Revisión será, en lo sucesivo, el juez competente para tramitar los incidentes de desacato a los que hubiere lugar en virtud del Decreto 2591 de 1991.

**Sexto.-** Como medida urgente de protección, para efectos de prevenir la consumación del riesgo que se ha acreditado contra la vida y seguridad personal del señor **José JJ**, se **ORDENA** al Director del Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia, Rafael Bustamante, que aplique en su caso la presunción constitucional de riesgo que le ampara como líder y representante de la población desplazada. En consecuencia, el Director del Programa de Protección deberá, dentro del término estricto e improrrogable de cinco (5) días hábiles contados a partir de la comunicación del presente Auto, adoptar una medida de protección que sea (a) *adecuada fácticamente* a las circunstancias del señor José JJ tal y como se han reseñado en el acápite III-3 de la parte motiva y el Anexo 3 de la presente Providencia, circunstancias que han de ser objeto de una cuidadosa consideración por parte del Ministerio al momento de definir el alcance de la medida; (b) eficaz para proteger su vida, seguridad e integridad personal y la de su familia, en el sentido de que sea *oportuna e idónea* para alcanzar el objetivo de protección a la luz de las circunstancias reales de riesgo que afronta el peticionario; y (c) *adecuada temporalmente*, es decir, debe mantenerse en aplicación mientras subsista el riesgo extraordinario que pende sobre el señor José JJ. En este sentido, se habrá de prestar especial consideración al hecho de que el señor José JJ no puede regresar a Mocoa por la gravedad del riesgo que allí pende sobre su vida, y se encuentra en Bogotá en condiciones económicas extremas, mientras que su núcleo familiar se encuentra en Mocoa. La medida de protección habrá de procurar, como objetivo de primera prioridad, reunificar a este núcleo familiar y asegurar sus condiciones de subsistencia digna en caso de mantenerse la medida de reubicación. Al momento de impartir la medida de protección que cumpla con las características señaladas, el Ministerio habrá de comunicarle expresamente su decisión al señor José JJ, justificando con total claridad fáctica y jurídica porqué su medida cumple con los requisitos recién enunciados de adecuación fáctica, eficacia y adecuación temporal. En tanto acto administrativo, esta decisión estará sujeta a los recursos de ley, para efectos de permitir la participación activa del beneficiario en el diseño e implementación de las medidas impartidas para proteger su vida y seguridad personal y la de su familia.

El término de cinco (5) días hábiles a partir de la comunicación del presente Auto conferido para finalizar el proceso de evaluación, diseño e **implementación efectiva** de la medida de protección requerida por el señor José JJ y su núcleo familiar, es improrrogable. Se advierte al destinatario de la orden que, en virtud de decisión de la Sala Segunda de Revisión del día trece (13) de agosto del año en curso, la Corte Constitucional ha reasumido la competencia para garantizar el cumplimiento de las órdenes impartidas en el marco del proceso de seguimiento de la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno. Por lo mismo, la Corte Constitucional – Sala Segunda de Revisión será, en lo sucesivo, el juez competente para tramitar los incidentes de desacato a los que hubiere lugar en virtud del Decreto 2591 de 1991.

**Séptimo.-** Como medida urgente de protección, para efectos de prevenir la consumación del riesgo que se ha acreditado contra la vida y seguridad personal de las directivas y representantes de la Liga de Mujeres Desplazadas se **ORDENA** al Director del Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia que aplique en sus casos la presunción constitucional de riesgo que les ampara como líderes y representantes de la población desplazada. En consecuencia, el Director del Programa de Protección deberá, dentro del término estricto e improrrogable de quince (15) días hábiles contados a partir de la comunicación de la presente providencia, adoptar una medida de protección para cada una de ellas que sea (a) adecuada fácticamente a las circunstancias de cada uno de sus casos tal y como se han reseñado en el acápite III-4 de la parte motiva y en el Anexo 4 de la presente Providencia, circunstancias que han de ser objeto de una cuidadosa consideración por parte del Ministerio al momento de definir el alcance de la medida; (b) eficaz para proteger su vida, seguridad e integridad personal y la de sus familias, en el sentido de que sea *oportuna e idónea* para alcanzar el objetivo de protección a la luz de las circunstancias reales de riesgo que afronta cada peticionaria; y (c) *adecuada temporalmente*, es decir, debe mantenerse en aplicación mientras subsista el riesgo extraordinario que pende sobre cada una de estas líderes y representantes. Al momento de impartir las medidas de protección que cumplan con las características señaladas, el Ministerio habrá de comunicarle expresamente su decisión a cada una de las beneficiarias, justificando con total claridad fáctica y jurídica porqué la medida correspondiente cumple con los requisitos recién enunciados de adecuación fáctica, eficacia y adecuación temporal. En tanto actos administrativos, estas decisiones estarán sujetas a los recursos de ley, para efectos de permitir la participación activa de cada beneficiaria en el diseño e implementación de las medidas impartidas para proteger su vida y seguridad personal y la de su familia.

El término de quince (15) días hábiles a partir de la comunicación del presente Auto para finalizar el proceso de evaluación, diseño e **implementación efectiva** de las medidas de protección requeridas por las directivas y representantes de la Liga de Mujeres Desplazadas, es improrrogable. Se advierte al destinatario de la orden que, en virtud de decisión de la Sala Segunda de Revisión del día trece (13) de agosto del año en curso, la Corte Constitucional ha reasumido la competencia para garantizar el cumplimiento de las órdenes impartidas en el marco del proceso de seguimiento de la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno. Por lo mismo, la Corte Constitucional – Sala Segunda de Revisión será, en lo sucesivo, el juez competente para tramitar los incidentes de desacato a los que hubiere lugar en virtud del Decreto 2591 de 1991.

**Octavo.-** Como medida urgente de protección, para efectos de prevenir la consumación del riesgo que se ha acreditado contra la vida y seguridad personal de **los líderes y representantes de la población desplazada de Cartagena en términos generales, y específicamente (pero sin limitarse a ellos) los señores Leonor LL, Jorge JJ, Alberto AA, Alfonso AA, Consuelo CC, Mateo MM, Hernando HH, Camila CC, Matías MM, Rodolfo RR, Javier JJ, Diego DD, Bernardo BB, Diana DD, Lucía LL, Ricardo RR, Ernesto EE, Teresa TT, Esteban EE, Manuel MM y Alvaro AA,** se **ORDENA** al Director del Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia que aplique en sus casos la presunción constitucional de riesgo que les ampara como líderes y representantes de la población desplazada. En consecuencia, el Director del Programa de Protección deberá, dentro del término estricto e improrrogable de quince (15) días hábiles contados a partir de la comunicación de la presente providencia, adoptar una medida de protección para cada uno de ellos que sea (a) adecuada fácticamente a las circunstancias de cada uno de sus casos tal y como se han reseñado en el acápite III-5 de la parte motiva y en el Anexo 5 de la presente Providencia, circunstancias que han de ser objeto de una cuidadosa consideración por parte del Ministerio al momento de definir el alcance de la medida; (b) eficaz para proteger su vida, seguridad e integridad personal y la de sus familias, en el sentido de que sea *oportuna e idónea* para alcanzar el objetivo de protección a la luz de las circunstancias reales de riesgo que afronta cada peticionario; y (c) *adecuada temporalmente*, es decir, debe mantenerse en aplicación mientras subsista el riesgo extraordinario que pende sobre cada uno de estos líderes y representantes. Advierte la Corte que, de considerarlo necesario, el Director del Programa de Protección puede canalizar la implementación de estas medidas de protección a través de los distintos procesos organizativos que se han desarrollado en Cartagena, en caso de considerar que ello contribuye a su efectividad. Al momento de impartir las medidas de protección que cumplan con las características señaladas, el Ministerio habrá de comunicarle expresamente su decisión a cada uno de los beneficiarios, justificando con total claridad fáctica y jurídica porqué la medida correspondiente cumple con los requisitos recién enunciados de adecuación fáctica, eficacia y adecuación temporal.

En tanto actos administrativos, estas decisiones estarán sujetas a los recursos de ley, para efectos de permitir la participación activa de cada beneficiario en el diseño e implementación de las medidas impartidas para proteger su vida y seguridad personal y la de su familia.

El término de quince (15) días hábiles a partir de la comunicación del presente Auto para finalizar el proceso de evaluación, diseño e **implementación efectiva** de las medidas de protección requeridas por **los líderes y representantes de la población desplazada de Cartagena en términos generales, y específicamente (pero sin limitarse a ellos) los señores Leonor LL, Jorge JJ, Alberto AA, Alfonso AA, Consuelo CC, Mateo MM, Hernando HH, Camila CC, Matías MM, Rodolfo RR, Javier JJ, Diego DD, Bernardo BB, Diana DD, Lucía LL, Ricardo RR, Ernesto EE, Teresa TT, Esteban EE, Manuel MM y Alvaro AA**, es improrrogable. Sin embargo, teniendo en cuenta que la situación fáctica descrita afecta no solamente a los líderes y representantes recién enumerados, sino también a los demás líderes y representantes de la población desplazada de Cartagena, la Corte Constitucional también ordenará al señor Director del Programa de Protección que, en ejercicio de sus competencias y si lo considera pertinente como parte del grupo de medidas a impartir para los peticionarios recién individualizados, incluya como beneficiarios de medidas protectivas a los demás líderes y representantes de la población desplazada de Cartagena que cumplan, en su criterio, con las condiciones para activar la presunción constitucional de riesgo.

Se advierte al destinatario de la orden que, en virtud de decisión de la Sala Segunda de Revisión del día trece (13) de agosto del año en curso, la Corte Constitucional ha reasumido la competencia para garantizar el cumplimiento de las órdenes impartidas en el marco del proceso de seguimiento de la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno. Por lo mismo, la Corte Constitucional – Sala Segunda de Revisión será, en lo sucesivo, el juez competente para tramitar los incidentes de desacato a los que hubiere lugar en virtud del Decreto 2591 de 1991.

**Noveno.-** Como medida urgente de protección, para efectos de prevenir la consumación del riesgo que se ha acreditado contra la vida y seguridad personal de los señores Enrique EE y Marcos MM, se **ORDENA** al Director del Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia que aplique en sus casos la presunción constitucional de riesgo que les ampara como líderes y representantes de la población indígena ZZ desplazada. En consecuencia, el Director del Programa de Protección deberá, dentro del término estricto e improrrogable de diez (10) días hábiles contados a partir de la comunicación del presente Auto, adoptar una medida de protección que sea (a) *adecuada fácticamente* a las circunstancias de los señores Enrique EE y Marcos MM tal y como se han reseñado en el acápite III-6 de la parte motiva y el Anexo 6 de la presente Providencia, circunstancias que han de ser objeto de una cuidadosa consideración por parte del Ministerio al momento de definir el alcance de la medida, con particular atención a su condición de sujetos de especial protección constitucional en tanto miembros de un pueblo indígena, la cual ha de incidir en los términos señalados anteriormente en el diseño e implementación de la medida protectora; (b) eficaz para proteger su vida, seguridad e integridad personal y la de sus familias, en el sentido de que sea *oportuna e idónea* para alcanzar el objetivo de protección a la luz de las circunstancias reales de riesgo que afronta cada peticionario –idoneidad que igualmente habrá de evaluarse a la luz de su condición de sujetos de especial protección constitucional como miembros de un grupo étnico-; y (c) *adecuada temporalmente*, es decir, debe mantenerse en aplicación mientras subsista el riesgo extraordinario que pende sobre los señores Enrique EE y Marcos MM. En este sentido, se habrá de prestar especial consideración al hecho de que las redes de apoyo culturalmente indispensables para la seguridad de estos líderes se encuentran en Florencia. Al momento de impartir la medida de protección que cumpla con las características señaladas, el Ministerio habrá de comunicarle expresamente su decisión a los señores Enrique EE y Marcos MM, justificando con total claridad fáctica y jurídica porqué su medida cumple con los requisitos recién enunciados de adecuación fáctica, eficacia y adecuación temporal, y porqué es respetuosa de su condición de sujetos de especial protección constitucional como miembros de un grupo étnico. En tanto acto administrativo, esta decisión estará sujeta a los recursos de ley, para efectos de permitir la participación activa de los beneficiarios en el diseño e implementación de las medidas impartidas para proteger su vida y seguridad personal y la de sus familias.

El término de diez (10) días hábiles a partir de la comunicación del presente Auto conferido para finalizar el proceso de evaluación, diseño e **implementación efectiva** de la medida de protección

requerida por los señores Enrique EE y Marcos MM y sus núcleos familiares, es improrrogable. Se advierte al destinatario de la orden que, en virtud de decisión de la Sala Segunda de Revisión del día trece (13) de agosto del año en curso, la Corte Constitucional ha reasumido la competencia para garantizar el cumplimiento de las órdenes impartidas en el marco del proceso de seguimiento de la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno. Por lo mismo, la Corte Constitucional – Sala Segunda de Revisión será, en lo sucesivo, el juez competente para tramitar los incidentes de desacato a los que hubiere lugar en virtud del Decreto 2591 de 1991.

**Décimo.-** Como medida urgente de protección, para efectos de prevenir la consumación del riesgo que se ha acreditado contra la vida y seguridad personal del señor Pedro PP, se **ORDENA** al Director del Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia que aplique en su caso la presunción constitucional de riesgo que le ampara como líder y representante de la población desplazada. En consecuencia, el Director del Programa de Protección deberá, dentro del término estricto e improrrogable de cinco (5) días hábiles contados a partir de la comunicación del presente Auto, adoptar una medida de protección que sea (a) *adecuada fácticamente* a las circunstancias del señor Pedro PP tal y como se han reseñado en el acápite III-7 de la parte motiva y el Anexo 7 de la presente Providencia, circunstancias que han de ser objeto de una cuidadosa consideración por parte del Ministerio al momento de definir el alcance de la medida, con particular atención a su condición de sujeto de especial protección constitucional en tanto adulto mayor, la cual ha de incidir en el diseño e implementación de la medida protectora, en el sentido de incorporar como factor crítico de apreciación el hecho de que cuando la persona afectada por un riesgo extraordinario es un adulto mayor, como es el caso del señor Pedro PP, sus condiciones de salud física y psicológica ameritan una evaluación del riesgo que responda a las especiales vulnerabilidades propias de la edad avanzada, y medidas protectoras adecuadas a sus necesidades; (b) eficaz para proteger su vida, seguridad e integridad personal y la de su familia, en el sentido de que sea *oportuna e idónea* para alcanzar el objetivo de protección a la luz de las circunstancias reales de riesgo que afronta el peticionario –idoneidad que igualmente habrá de evaluarse a la luz de su condición de sujeto de especial protección constitucional como adulto mayor-; y (c) *adecuada temporalmente*, es decir, debe mantenerse en aplicación mientras subsista el riesgo extraordinario que pende sobre el señor Pedro PP. En este sentido, se habrá de prestar especial consideración al hecho de que por su edad, el señor Pedro PP encuentra serias dificultades en acceder a medios de subsistencia autónomos. Al momento de impartir la medida de protección que cumpla con las características señaladas, el Ministerio habrá de comunicarle expresamente su decisión al señor Pedro PP, justificando con total claridad fáctica y jurídica porqué su medida cumple con los requisitos recién enunciados de adecuación fáctica, eficacia y adecuación temporal, y porqué es respetuosa de su condición de sujeto de especial protección constitucional como adulto mayor. En tanto acto administrativo, esta decisión estará sujeta a los recursos de ley, para efectos de permitir la participación activa del beneficiario en el diseño e implementación de las medidas impartidas para proteger su vida y seguridad personal y la de su familia.

El término de cinco (5) días hábiles a partir de la comunicación del presente Auto para finalizar el proceso de evaluación, diseño e **implementación efectiva** de la medida de protección requerida por el señor Pedro PP y su núcleo familiar, es improrrogable. Se advierte al destinatario de la orden que, en virtud de decisión de la Sala Segunda de Revisión del día trece (13) de agosto del año en curso, la Corte Constitucional ha reasumido la competencia para garantizar el cumplimiento de las órdenes impartidas en el marco del proceso de seguimiento de la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno. Por lo mismo, la Corte Constitucional – Sala Segunda de Revisión será, en lo sucesivo, el juez competente para tramitar los incidentes de desacato a los que hubiere lugar en virtud del Decreto 2591 de 1991.

**Décimo primero.-** Como medida urgente de protección, para efectos de prevenir la consumación del riesgo que se ha acreditado contra la vida y seguridad personal de las señoras María MM y Ana AA, se **ORDENA** al Director del Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia que aplique en su caso la presunción constitucional de riesgo que les ampara como líderes y representantes de la población desplazada. En consecuencia, el Director del Programa de Protección deberá, dentro del término estricto e improrrogable de diez (10) días hábiles contados a partir de la comunicación del presente Auto, adoptar una medida de protección que sea (a) *adecuada fácticamente* a las circunstancias de las señoras María MM y Ana AA tal y como se han reseñado en

el acápite III-8 de la parte motiva y el Anexo 8 de la presente Providencia, circunstancias que han de ser objeto de una cuidadosa consideración por parte del Ministerio al momento de definir el alcance de la medida, con particular atención a su condición adicional de sujetos de especial protección constitucional en tanto docentes amenazadas por la violencia, la cual ha de incidir en los términos señalados anteriormente en el diseño e implementación de la medida protectora; (b) eficaz para proteger su vida, seguridad e integridad personal y la de sus familias, en el sentido de que sea *oportuna e idónea* para alcanzar el objetivo de protección a la luz de las circunstancias reales de riesgo que afrontan los peticionarios –idoneidad que igualmente habrá de evaluarse a la luz de su condición de sujetos de especial protección constitucional como docentes amenazadas-; y (c) *adecuada temporalmente*, es decir, debe mantenerse en aplicación mientras subsista el riesgo extraordinario que pende sobre las señoras María MM y Ana AA. En este sentido, se habrá de prestar especial consideración al hecho de que una alternativa que satisface los distintos intereses constitucionales en juego es la de procurar, mediante coordinación interinstitucional, la pronta reubicación de las dos peticionarias como docentes Públicas, y garantizar que mientras se logra dicha reubicación, el Programa de Protección asegure su subsistencia digna en su lugar de residencia actual. Al momento de impartir la medida de protección que cumpla con las características señaladas, el Ministerio habrá de comunicarle expresamente su decisión a las señoras María MM y Ana AA, justificando con total claridad fáctica y jurídica porqué su medida cumple con los requisitos recién enunciados de adecuación fáctica, eficacia y adecuación temporal, y porqué es respetuosa de su condición de sujetos de especial protección constitucional como docentes amenazadas. En tanto acto administrativo, esta decisión estará sujeta a los recursos de ley, para efectos de permitir la participación activa de las beneficiarias en el diseño e implementación de las medidas impartidas para proteger su vida y seguridad personal y la de sus familias.

El término de diez (10) días hábiles a partir de la comunicación del presente Auto para finalizar el proceso de evaluación, diseño e **implementación efectiva** de la medida de protección requerida por las señoras María MM y Ana AA y sus núcleos familiares, es improrrogable. Se advierte al destinatario de la orden que, en virtud de decisión de la Sala Segunda de Revisión del día trece (13) de agosto del año en curso, la Corte Constitucional ha reasumido la competencia para garantizar el cumplimiento de las órdenes impartidas en el marco del proceso de seguimiento de la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno. Por lo mismo, la Corte Constitucional – Sala Segunda de Revisión será, en lo sucesivo, el juez competente para tramitar los incidentes de desacato a los que hubiere lugar en virtud del Decreto 2591 de 1991.

**Décimo segundo.-** Como medida urgente de protección, para efectos de prevenir la consumación del riesgo que se ha acreditado contra la vida y seguridad personal de las señoras Carolina CC y Jimena JJ, se **ORDENA** al Director del Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia que aplique en su caso la presunción constitucional de riesgo que les ampara como personas desplazadas por la violencia en situación de riesgo excepcional, y sujetos de especial protección constitucional por ser ambas madres cabeza de familia a cuyo cargo están menores de edad y personas de la tercera edad. En consecuencia, el Director del Programa de Protección deberá, dentro del término estricto e improrrogable de cinco (5) días hábiles contados a partir de la comunicación del presente Auto, adoptar una medida de protección que sea (a) *adecuada fácticamente* a las circunstancias de las señoras Carolina CC y Jimena JJ tal y como se han reseñado en el acápite III-9 de la parte motiva y el Anexo 9 de la presente Providencia, circunstancias que han de ser objeto de una cuidadosa consideración por parte del Ministerio al momento de definir el alcance de la medida, con particular atención a su condición adicional de sujetos de especial protección constitucional en tanto madres cabeza de familia a cuyo cargo están menores de edad y personas de la tercera edad, la cual ha de incidir en los términos señalados anteriormente en el diseño e implementación de la medida protectora; (b) eficaz para proteger su vida, seguridad e integridad personal y la de sus familias, en el sentido de que sea *oportuna e idónea* para alcanzar el objetivo de protección a la luz de las circunstancias reales de riesgo que afrontan las peticionarias –idoneidad que igualmente habrá de evaluarse a la luz de su condición de sujetos de especial protección constitucional como madres cabeza de familia-; y (c) *adecuada temporalmente*, es decir, debe mantenerse en aplicación mientras subsista el riesgo extraordinario que pende sobre las señoras Carolina CC y Jimena JJ. En este sentido, se habrá de prestar especial consideración al hecho de que las señoras Carolina CC y Jimena JJ requieren cambiar su ubicación actual en la ciudad de Bogotá por otra localidad de la misma ciudad, ya que sus condiciones de seguridad en el barrio donde se alojan actualmente, en condiciones de hacinamiento, son inadecuadas; así mismo, se ha de tener en cuenta que ambos

núcleos familiares requieren apoyo para el traslado de sus enseres básicos desde la ciudad de Medellín donde debieron dejarlos abandonados. Al momento de impartir la medida de protección que cumpla con las características señaladas, el Ministerio habrá de comunicarle expresamente su decisión a las señoras Carolina CC y Jimena JJ, justificando con total claridad fáctica y jurídica porqué su medida cumple con los requisitos recién enunciados de adecuación fáctica, eficacia y adecuación temporal, y porqué es respetuosa de su condición de sujetos de especial protección constitucional como madres cabeza de familia a cuyo cargo están menores de edad y personas de la tercera edad. En tanto acto administrativo, esta decisión estará sujeta a los recursos de ley, para efectos de permitir la participación activa de las beneficiarias en el diseño e implementación de las medidas impartidas para proteger su vida y seguridad personal y la de sus familias.

El término de cinco (5) días hábiles a partir de la comunicación del presente Auto para finalizar el proceso de evaluación, diseño e **implementación efectiva** de la medida de protección requerida por las señoras Carolina CC y Jimena JJ y sus núcleos familiares, es improrrogable. Se advierte al destinatario de la orden que, en virtud de decisión de la Sala Segunda de Revisión del día trece (13) de agosto del año en curso, la Corte Constitucional ha reasumido la competencia para garantizar el cumplimiento de las órdenes impartidas en el marco del proceso de seguimiento de la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno. Por lo mismo, la Corte Constitucional – Sala Segunda de Revisión será, en lo sucesivo, el juez competente para tramitar los incidentes de desacato a los que hubiere lugar en virtud del Decreto 2591 de 1991.

**Décimo tercero.-** Como medida urgente de protección, para efectos de prevenir la consumación del riesgo que se ha acreditado contra la vida y seguridad personal del señor Juan JJ, se **ORDENA** al Director del Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia que aplique en su caso la presunción constitucional de riesgo que le ampara como persona desplazada por la violencia en situación de riesgo excepcional. En consecuencia, el Director del Programa de Protección deberá, dentro del término estricto e improrrogable de cinco (5) días hábiles contados a partir de la comunicación del presente Auto, adoptar una medida de protección que sea (a) *adecuada fácticamente* a las circunstancias del señor Juan JJ tal y como se han reseñado en el acápite precedente y se documentan en el Anexo 10 de la presente Providencia, circunstancias que han de ser objeto de una cuidadosa consideración por parte del Ministerio al momento de definir el alcance de la medida; (b) eficaz para proteger su vida, seguridad e integridad personal y la de sus familias, en el sentido de que sea *oportuna e idónea* para alcanzar el objetivo de protección a la luz de las circunstancias reales de riesgo que afronta el peticionario junto con su familia; y (c) *adecuada temporalmente*, es decir, debe mantenerse en aplicación mientras subsista el riesgo extraordinario que pende sobre el señor Juan JJ. Al momento de impartir la medida de protección que cumpla con las características señaladas, el Ministerio habrá de comunicarle expresamente su decisión al señor Juan JJ, justificando con total claridad fáctica y jurídica porqué su medida cumple con los requisitos recién enunciados de adecuación fáctica, eficacia y adecuación temporal. En tanto acto administrativo, esta decisión estará sujeta a los recursos de ley, para efectos de permitir la participación activa del beneficiario en el diseño e implementación de las medidas impartidas para proteger su vida y seguridad personal y la de su familia.

El término de cinco (5) días hábiles a partir de la comunicación del presente Auto para finalizar el proceso de evaluación, diseño e **implementación efectiva** de la medida de protección requerida por el señor Juan JJ y su núcleo familiar, es improrrogable. Se advierte al destinatario de la orden que, en virtud de decisión de la Sala Segunda de Revisión del día trece (13) de agosto del año en curso, la Corte Constitucional ha reasumido la competencia para garantizar el cumplimiento de las órdenes impartidas en el marco del proceso de seguimiento de la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno. Por lo mismo, la Corte Constitucional – Sala Segunda de Revisión será, en lo sucesivo, el juez competente para tramitar los incidentes de desacato a los que hubiere lugar en virtud del Decreto 2591 de 1991.

**Décimo cuarto.-** Para efectos de preservar la seguridad de los beneficiarios de la presente medida de protección, se **ORDENA** a la Secretaria General de la Corte, Martha Victoria SÁCHICA, que se abstenga de publicar la presente providencia con los nombres reales de los beneficiarios, y en su lugar ordene la publicación de una versión con nombres ficticios y con alteración o supresión de la información y datos que puedan comprometer la seguridad de las personas aquí relacionadas.

Igualmente, para los mismos efectos de preservar la seguridad de los beneficiarios de la presente decisión, se **ORDENA** a la Secretaria General de la Corte, Martha Victoria Sáchica, que comunique y notifique personalmente el presente Auto al señor Rafael Bustamante, y a cada uno de los beneficiarios.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

**MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA**  
Magistrado

**JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO**  
Magistrado

**RODRIGO ESCOBAR GIL**  
Magistrado

**MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ**  
Secretaria General

**[SIGUEN ANEXOS QUE NO SE INCLUYEN EN LA VERSION A SER PUBLICADA  
PARA NO COMPROMETER LA SEGURIDAD DE LOS BENEFICIARIOS]**