

## **Sentencia T-666/17**

Referencia: Expediente T-6.177.624.

Acción de tutela instaurada por Rafael Ulcue Perdomo contra la Unidad Nacional de Protección.

Procedencia: Sala Cuarta Laboral del Tribunal Superior del Distrito de Cali

Asunto: derechos a la vida, integridad personal y seguridad de líder indígena, enfoque diferencial en los mecanismos de protección.

Magistrada sustanciadora:  
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO.

Bogotá, D.C., dos (2) de noviembre de dos mil diecisiete (2017).

La Sala Quinta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, integrada por el Magistrado José Fernando Reyes Cuartas y por las Magistradas Cristina Pardo Schlesinger y Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

### **SENTENCIA**

En el trámite de revisión del fallo de única instancia proferido por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Santiago de Cali, por medio del cual se negó el amparo constitucional solicitado por Rafael Ulcue Perdomo.

El asunto llegó a la Corte Constitucional en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991, por remisión que efectuó la Sala Laboral del Tribunal Superior de Santiago de Cali. El 16 de junio de 2017, la Sala Número Seis de Selección de Tutelas de esta Corporación escogió el presente caso para su revisión.

### **I. ANTECEDENTES**

El 16 de diciembre de 2016, el señor Rafael Ulcue Perdomo interpuso acción de tutela en contra de la Unidad Nacional de Protección<sup>1</sup> (en adelante UNP), debido a que consideró que esta entidad le vulneró sus derechos fundamentales a la vida y a la seguridad como líder indígena. Lo

---

<sup>1</sup> Folios 1-20, cuaderno de primera instancia.

anterior, como consecuencia del hostigamiento sistemático del que ha sido víctima por su condición de líder indígena desplazado. Por esta razón, solicitó que se le ordenara a la UNP que le prestara las siguientes medidas de protección inmediata: (i) un esquema de seguridad personal con enfoque diferencial; (ii) una vivienda en condiciones seguras; y (iii) una garantía con enfoque diferencial para desplazarse libremente por los territorios en los que ejerce su labor como líder.

## **Hechos y pretensiones**

1. El señor Rafael Ulcue Perdomo es un líder indígena del Cauca y Valle del Cauca. El 24 de febrero de 2016, se posesionó como Gobernador Mayor del Cabildo Indígena Nasa U'se Yaakxnxisa, ubicado en el municipio de Dagua, Valle del Cauca<sup>2</sup>.

2. En el año 2009 se inició un proceso penal en contra del accionante, debido a que fue acusado del delito de rebelión.

3. Desde el 13 de agosto de 2010, el señor Rafael Ulcue Perdomo es beneficiario de la medida cautelar número 97/10 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Esta le ordenó al Estado colombiano que adoptara las medidas necesarias para garantizar los derechos fundamentales a la vida e integridad física de 179 familias oriundas de las veredas El Vergel y El Pedregal de Caloto, Cauca.

4. El Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "A", mediante sentencia del 24 de septiembre de 2010, ordenó a la Presidencia de la República, a la Fiscalía General de la Nación, a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo, a la Alcaldía Municipal de Caloto, a la Gobernación del Cauca, al Ejército Nacional y a un representante del municipio de Caloto, la creación de un Comité Interinstitucional de Verificación de Hechos Vulnerantes de Derechos Humanos en la zona de las comunidades El Vergel y El Pedregal de Caloto, Cauca. El objetivo del comité es prevenir violaciones a los derechos humanos y concertar atención humanitaria de manera interinstitucional.

5. El señor Rafael Ulcue Perdomo ha sido un miembro permanente de este comité desde su inicio. Su hermano, Sergio Ulcue Perdomo, quien también hacía parte del Comité y era Defensor de Derechos Humanos, fue asesinado el 17 de noviembre de 2013 por grupos al margen de la ley.

6. En el año 2014 se extinguió la acción penal en contra del accionante por el delito de rebelión, debido a que se vencieron los términos sin que se hubiese proferido una decisión de fondo definitiva.

---

<sup>2</sup> Folio 11, cuaderno de primera instancia.

7. El señor Ulcue Perdomo asegura haber sido víctima de hostigamientos durante el 2014 y 2015, por lo que se vio forzado a abandonar el municipio de Caloto, Cauca y desplazarse hacia la ciudad de Santiago de Cali.

8. El 19 de mayo de 2015, el Grupo de Valoración Preliminar (en adelante GVP) de la UNP realizó un primer estudio de nivel de riesgo al señor Rafael Ulcue Perdomo. Este ponderó el riesgo extraordinario en un porcentaje del 54.44%, el cual fue confirmado por el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (en adelante CERREM) el 4 de junio de 2015. Por lo anterior, la UNP dispuso mediante la Resolución 0118 del 6 de julio de 2015<sup>3</sup>, que el señor Ulcue Perdomo fuera beneficiario de un medio de comunicación, un chaleco blindado y un auxilio de transporte en cuantía de 1.5 salarios mínimos legales vigentes. Este último tendría una duración de tres meses a partir de la implementación.

9. El 8 de agosto de 2016, el GVP de la UNP volvió a hacer la valoración de riesgo del señor Ulcue Perdomo por temporalidad. En esta ocasión, el GVP ponderó el riesgo extraordinario en un valor del 52.22%. Este fue confirmado por el CERREM el 30 de agosto de 2016. En consecuencia, la UNP ratificó que las medidas de protección debían ser extraordinarias, por eso era beneficiario de un medio de comunicación y un chaleco blindado, tal y como lo dispuso la Resolución 6758 del 31 agosto de 2016<sup>4</sup>.

10. El señor Ulcue Perdomo sostiene que desde su nombramiento como Gobernador Mayor del Cabildo Indígena Nasa U'se Yaakxnxisa, ha recibido llamadas amenazantes por parte de grupos guerrilleros, paramilitares y bandas criminales.

11. Como consecuencia de lo anterior, el 16 de diciembre de 2016, el accionante interpuso una acción de tutela en la que solicitó que:

*“se ordene de forma clara, precisa y expresa a las entidad demandada [sic] adelantar el proceso de seguridad personal, el derecho a la vivienda en condiciones seguras, con el enfoque diferencial con el fin de garantizar el desarrollo en defensa de las comunidades indígenas.*

*Que en el marco del enfoque diferencia [sic] que como pueblos indígenas tenemos derechos me brinde las garantías para el libre desplazamiento para cumplir con las actividades en defensa de los derechos humanos de los pueblos indígenas.”<sup>5</sup>*

### **Actuaciones en sede de tutela**

Por medio de auto del 19 de diciembre de 2016, la Sala Laboral del Tribunal Superior de Santiago de Cali admitió la acción de tutela y corrió traslado a la UNP como parte accionada. Además, ofició (i) al Ministerio de Relaciones

<sup>3</sup> Folio 155, cuaderno de primera instancia.

<sup>4</sup> Folio 158, cuaderno de primera instancia.

<sup>5</sup> Folio 10, cuaderno de primera instancia.

exteriores para que allegara una copia de la medida cautelar número 97/10 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; (ii) al Tribunal Contencioso Administrativo de Valle del Cauca para que presentara los informes llevados a cabo por el Comité Interinstitucional de Verificación de Hechos Vulnerantes de Derechos Humanos en la zona de las comunidades El Vergel y El Pedregal de Caloto, Cauca; (iii) a la Defensoría del Pueblo Regional del Cauca para que hiciera llegar una copia de las actas de reunión realizadas por el mencionado Comité.

### **Respuesta de la Defensoría del Pueblo Regional Cauca**

Mediante escrito radicado el 11 de enero de 2017<sup>6</sup>, la Defensoría del Pueblo Regional Cauca presentó las actas de las reuniones sostenidas por el Comité Interinstitucional de Verificación de Hechos Vulnerantes de Derechos Humanos en la zona de las comunidades El Vergel y El Pedregal de Caloto, Cauca, entre el 27 de enero de 2011 y el 24 de mayo de 2016.

A lo largo de estas actas, los representantes de la comunidad afirmaron que el Comité debía cumplir con el objetivo de hacer efectivas las medidas cautelares. Así mismo, a lo largo de los años afirmaron que la comunidad se encontraba en una situación de inseguridad, por lo que requería de soluciones urgentes.

Estos documentos reflejan la preocupación que a lo largo del tiempo han manifestado tanto los funcionarios de la Defensoría del Pueblo como los de la Procuraduría General de la Nación debido a la reiterada inasistencia de algunas de entidades a las reuniones del comité. Además, ambas entidades han solicitado que se proporcionara un esquema de seguridad colectivo a las familias, ya que estas eran víctimas de constantes hostigamientos por parte de actores al margen de la ley.

En las actas también se reflejan las actuaciones llevadas a cabo por la UNP. Estas consistieron en llevar a cabo las evaluaciones de riesgo de los miembros de la comunidad, en efecto, los señores Rafael Ulcue Perdomo y Giovany Godoy Moreno fueron beneficiarios de las medidas de protección de la UNP.

### **Respuesta de la UNP**

A través de oficio del 11 de enero de 2017<sup>7</sup>, la UNP dio respuesta a la acción de tutela. En esta sostuvo que las pretensiones de la acción eran improcedentes, debido a que:

*“las medidas de protección que otorga la Unidad se hacen con base en un estudio especializado por parte de personal capacitado para esa función específica y no por las consideraciones y/o solicitudes que pueda hacer cada beneficiario, razón que no se puede tener en cuenta como fundamento*

---

<sup>6</sup> Folio 35-145, cuaderno de primera instancia.

<sup>7</sup> Folio 145-158, cuaderno de primera instancia.

*para otorgar medidas de protección por la simple apreciación del accionante.”<sup>8</sup>*

Así mismo, señaló que a pesar de que el accionante hubiera sido notificado de la Resolución 6758 del 31 agosto de 2016, a través de la cual se ratificaron las medidas extraordinarias de protección de un medio de comunicación y un chaleco blindado, este no presentó ningún recurso contra este acto administrativo. De este modo, aseguró que el señor Rafael Ulcue Perdomo desconoció *“las vías ordinarias establecidas en la ley frente a las pretensiones que quiere hacer valer mediante la acción de tutela.”<sup>9</sup>* En ese sentido, solicitó al juez constitucional que declarara improcedente la acción interpuesta.

### **Respuesta del Ministerio de Relaciones Exteriores**

El Ministerio de Relaciones Exteriores radicó el 11 de enero de 2017<sup>10</sup> una copia de la medida cautelar número 97/10 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

### **Decisión objeto de revisión**

El 18 de enero de 2017<sup>11</sup>, la Sala Laboral del Tribunal Superior de Santiago de Cali negó la acción de tutela interpuesta por el señor Rafael Ulcue Perdomo. El juez consideró que la tutela no cumplía con el requisito de subsidiariedad, ya que el demandante no acreditó la utilización de los recursos de defensa judicial o administrativa pertinentes, contra la Resolución 6758 del 31 agosto de 2016 del CERREM que determinó su nivel de riesgo.

### **Actuaciones en sede de revisión**

#### **Auto de pruebas del 21 de julio de 2017**

Con el objetivo de contar con mayores elementos de juicio, la Magistrada sustanciadora solicitó al accionante, mediante auto del 21 de julio de 2017<sup>12</sup>, que le informara a esta Corporación sobre su situación de seguridad desde que presentó la acción de tutela, si hay avances institucionales en relación con la misma y cuáles son sus actividades como líder indígena.

Además, ofició a la UNP para que le informara detalles sobre el proceso de evaluación de riesgo del señor Rafael Ulcue Perdomo, determinara las herramientas normativas y prácticas diferenciales de la entidad para garantizar la seguridad de los líderes indígenas, y los mecanismos normativos diferenciales con los que cuenta la entidad para que, en caso de urgencia, se garantice la seguridad de un sujeto de especial protección constitucional.

---

<sup>8</sup> Folio 146, cuaderno de primera instancia.

<sup>9</sup> Folio 246, cuaderno de primera instancia.

<sup>10</sup> Folio 188-234, cuaderno de primera instancia.

<sup>11</sup> Folios 235-240, cuaderno de primera instancia.

<sup>12</sup> Folios 16 a 19, cuaderno de la Corte Constitucional.

Por último, ordenó a la Gobernación del Cauca, a la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas y a la Defensoría del Pueblo, que le informaran lo que estimaran conveniente sobre los hechos narrados por el accionante, y sobre las medidas institucionales tomadas para garantizar el cumplimiento de las actas suscritas en el Comité Interinstitucional de Verificación de Hechos Vulnerantes de Derechos Humanos en la zona de las comunidades El Vergel y El Pedregal de Caloto, Cauca.

### **Respuesta de la UNP**

La UNP informó a través de escrito radicado el 31 de julio de 2017<sup>13</sup>, que el proceso de evaluación de riesgo del señor Rafael Ulcue Perdomo, se hizo a partir de un análisis conjunto entre los estudios de nivel de riesgo del 2016 y del protocolo de análisis de riesgo para la población indígena. Sobre los mecanismos normativos diferenciales con los que cuenta la entidad para garantizar la seguridad de los líderes indígenas, la UNP señaló que tiene un protocolo de análisis de riesgo para la población indígena. Enfatizó en que este fue escrito de manera concertada con las autoridades indígenas delegadas por la Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, por lo que cuenta con una legitimidad especial en estas comunidades. Además, señaló que el Decreto 1066 de 2015<sup>14</sup> establece que los comités de evaluación de riesgo y recomendación de medidas se llevarán a cabo por cada objeto de protección. De este modo, aclaró que la UNP cuenta con el CERREM de indígenas en el que participan delegados de la Organización Nacional Indígena Colombia – ONIC.

Respecto a los mecanismos prácticos diferenciales para la garantizar la seguridad de líderes indígenas, la UNP señaló que además de los mecanismos de protección establecidos en el artículo 2.4.1.2.11 del Decreto 1066 de 2015, los líderes y comuneros indígenas cuentan con las siguientes medidas, previa concertación: i) servicio de escolta a través de guardia indígena; ii) capacitación para guardia indígena en el servicio de escolta y en el desarrollo de habilidades para las actividades de control territorial; iii) servicio de escolta sin armas; iv) vehículos de protección adecuados para territorios indígenas; v) burros para garantizar la autonomía en los desplazamientos en zonas de difícil acceso; vi) embarcaciones con motores fuera de borda para garantizar autonomía en los desplazamientos en zonas de difícil acceso.

Por último, señaló que las medidas diferenciales para utilizar en caso de urgencia son, además de las ordinarias, los mecanismos de respuesta rápida a través de la Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, cuya labor es poner en conocimiento de la UNP cualquier situación de riesgo inminente de algún líder o comunero indígena.

### **Respuesta de la Defensoría del Pueblo**

---

<sup>13</sup> Folios 27 a 33, cuaderno de la Corte Constitucional.

<sup>14</sup> Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior.

Por medio de escrito radicado en esta Corporación el 2 de agosto de 2017<sup>15</sup>, la Defensoría del Pueblo manifestó que a pesar de las órdenes dictadas a favor de las 179 familias de El Vergel y El Pedregal<sup>16</sup>, esta acompaña “a través de la Defensoría Regional Cauca, a 12 familias desde la secretaría técnica del comité de Interinstitucional de Verificación”<sup>17</sup> cuyos derechos fundamentales continúan siendo vulnerados en los siguientes ámbitos:

(i) la ausencia de garantías y reconocimiento de sus derechos como víctimas

Sobre el particular, la Defensoría del Pueblo señaló que:

*“en lo que tiene que ver con las acciones que debía desarrollar la UARIV<sup>18</sup> en cumplimiento del fallo de tutela (T-545 de 2014) para identificar a las víctimas y a los riesgos que estas corren, no se ha garantizado el goce efectivo de los derechos de las familias, ya que dicha entidad solo ha realizado una reunión con las 12 familias desconociendo que el fallo se amplía a las 179 afectadas.*

*En relación con las obligaciones relacionadas con el Registro Único de Víctimas, tanto la Defensoría como las familias han insistido ante la UAIRV para que se realicen acciones encaminadas a las divisiones de los núcleos familiares, teniendo en cuenta que después de 7 años de ocurrido el desplazamiento estos han cambiado, situación que debe ser reconocida; pues de lo contrario, se concreta la vulneración al derecho al mínimo vital y los demás derechos de las víctimas reconocidos en la Ley 1448 de 2011.”<sup>19</sup>*

(ii) la falta de protección de sus derechos a la seguridad personal ante los riesgos que enfrentan

En este punto, la Defensoría subrayó que las familias han sido:

*“víctimas de amenazas, homicidios selectivos y seguimientos [...] estas situaciones han sido puestas en conocimiento de la Unidad Nacional de Protección –UNP- y las personas en riesgo han realizado los trámites correspondientes para que se les brinden de manera eficaz las medidas de protección que han sido aprobadas acordes con el alto riesgo de vulnerabilidad que presentan [las víctimas] a causa de las amenazas, persecuciones y homicidios selectivos. Sin embargo, aunque en algunos casos se han asignado subsidios de transporte, estos no han sido entregados a las familias; en algunos casos, la medida ha sido negada;*

---

<sup>15</sup> Folio 106, cuaderno de la Corte Constitucional.

<sup>16</sup> Las órdenes son las siguientes: (i) Medida Cautelar 97-10 otorgada por la Comisión Interamericana Derechos Humanos; (ii) Sentencia del 24 de septiembre de 2010, proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A; (iii) Sentencia T-525 de 2014, M.P. María Victoria Calle.

<sup>17</sup> Folio 106, cuaderno de la Corte Constitucional.

<sup>18</sup> Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

<sup>19</sup> Folio 106, cuaderno de la Corte Constitucional.

*y en otros, aunque se ha realizado el estudio de riesgo, las personas no han recibido respuesta alguna.*”<sup>20</sup>

Así mismo, señaló:

*“[e]n la sesión del Comité desarrollada el 20 de diciembre de 2016 los voceros de las familias evidenciaron [que] persiste la preocupación frente a la inasistencia de la entidad (UNP) a las sesiones del Comité teniendo en cuenta que en dicho espacio los voceros de las familias ponen en conocimiento las situaciones de riesgo.”*<sup>21</sup>

(iii) el incumplimiento de condiciones que permitan hacer efectivo su derecho al retorno y reubicación

Respecto a este punto, la Defensoría indicó:

*“atendiendo a la crisis del proceso de reubicación [...] y a la urgencia de dar una pronta salida a las familias, la Defensoría Regional Cauca convocó nuevamente el 20 de diciembre de 2016 a la sesión no. 18 del Comité Interinstitucional de Verificación. Contando en esa ocasión con la participación de una funcionaria de la Agencia Nacional de Tierras del nivel nacional puesto que en el departamento del Cauca aún no hay una oficina de dicha entidad.*

*Durante la sesión los voceros de las familias manifestaron a la funcionaria de la ANT haber enviado el 30 de noviembre de 2016, la documentación correspondiente a la postulación de un nuevo predio, denominado Finca Villa Ruth ubicado en el municipio de Versalles en el departamento del Valle del Cauca.*

*Sin embargo, la funcionaria de la ANT presente en el Comité de seguimiento informó que esta documentación no fue remitida al Comité responsable del proceso de compraventa del predio, por lo que pidió que se enviara nuevamente.*

*Esta documentación fue remitida el 20 de diciembre terminada la sesión del Comité. Sin embargo, a la fecha ni a las familias ni a la Defensoría del Pueblo han sido notificadas sobre la viabilidad del predio Villa Ruth, a [sic] solicitud de esta información se realizó el 19 de enero de 2017.*

*A marzo de 2017, las 12 familias beneficiarias de medidas cautelares se encuentran en la misma situación inicial pese a que accedieron al derecho a través del subsidio SIDRA, este derecho no se ha hecho efectivo con la asignación de un predio. Los voceros con recursos propios y en ocasiones con apoyo de la Alcaldía Municipal de Caloto, previa gestión defensorial, han realizado visitas a municipios del Valle,*

<sup>20</sup> Folio 107, cuaderno de la Corte Constitucional.

<sup>21</sup> Folio 109, cuaderno de la Corte Constitucional.



*Cauca, Caquetá en búsqueda de un predio que se acomode a sus necesidades y al monto de subsidio. Situación que no ha sido fácil en tanto el recurso del subsidio se congeló y el valor de la tierra incrementó.*

*En ocasiones los predios cumplen con las expectativas de las familias, pero superan el valor del subsidio, en otras ocasiones el valor es acorde al disponible pero el número de hectáreas no corresponden con la Unidad Agrícola Familiar. Otros, corresponden al valor del subsidio, pero no cuentan con condiciones básicas como agua y zonas productivas.”<sup>22</sup>*

Como consecuencia de lo anterior, la entidad señaló que es importante definir un esquema de protección colectivo a esta comunidad y solo será efectivo si se les reubica. Por lo anterior, la Defensoría del Pueblo solicitó a esta Corporación que exhorte a las autoridades competentes a que avancen en el proceso de reubicación de las doce familias, en la medida en que no hacerlo perpetúa la vulneración a sus derechos fundamentales.

Respecto al caso del señor Rafael Ulcue Perdomo, la Defensoría del Pueblo informó que tanto en el año 2016 como en el 2017, había pedido a la UNP que volviera a llevar a cabo la evaluación de riesgo del accionante, debido a que este era víctima de constantes hostigamientos por parte de distintos grupos al margen de la ley. De este modo, esta entidad solicitó a la Corte Constitucional que ordenara a la UNP llevar a cabo una nueva valoración de riesgo, con el objetivo de que esta última le asignara al señor Rafael Ulcue Perdomo medidas de protección que se ajusten a su situación de seguridad.

### **Respuesta de la Gobernación del Cauca**

La Gobernación del Cauca mediante oficio radicado el 10 de agosto de 2017<sup>23</sup>, realizó precisiones amplias sobre su rol en el proceso de estructuración y funcionamiento del “Comité de Justicia Transicional del Cauca y municipal de Caloto”. Así mismo, señaló que como miembro del Comité Interinstitucional de Verificación de Hechos Vulnerantes de Derechos Humanos en la zona de las comunidades El Vergel y El Pedregal de Caloto, Cauca, la Gobernación había participado de reuniones de seguimiento, visitas de verificación en terreno, audiencias y talleres locales para implementar el Plan de Retorno y Reubicación de las familias beneficiarias de la medida cautelar número 97/10 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, las cuales están asentadas en la vereda Marañón, Caloto.

### **Respuesta del señor Rafael Ulcue Perdomo**

---

<sup>22</sup> Folios 108 y 109, cuaderno de la Corte Constitucional.

<sup>23</sup> Folios 37-50, cuaderno de la Corte Constitucional.

El accionante, a través de escrito radicado el 25 de agosto de 2017<sup>24</sup>, señaló que a lo largo del 2017 ha sido víctima de constantes hostigamientos por parte de grupos al margen de la ley, debido a que ha sido buscado en distintos resguardos indígenas por agentes no identificados. Particularmente señaló lo siguiente:

*“El 13 de febrero de 2017, JHONATAN PINO DAZA, un hombre joven de tez trigueña y corte militar ingresó al Resguardo Indígena KWES’X KIWE NASA de Jamundí, Valle del Cauca, diciendo que fue comisionado por la Unidad Nacional de Protección –UNP- para hacer un estudio de riesgo a las autoridades del Cabildo. Especialmente buscaba al defensor de derechos humanos Rafael Ulcue Perdomo, beneficiario de medidas cautelares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIDH–.*

*El individuo también preguntó por los abogados de la Corporación Justicia y Dignidad, Sofía López y Alexander Montaña y dijo que los conocía. Mostró varios documentos suscritos por los abogados de asesorías jurídicas efectuadas al Resguardo Indígena KWET WALA de Pradera, Valle del Cauca.*

*Cuando las autoridades indígenas le exigieron que se identificara exhibió el Oficio no S-2017-014847dispo6-estp02.1.10 suscrito por el Mayor EDGARDO LANDAZABAL GONZÁLEZ comandante de distrito IV de policía de Jamundí que registra el e-mail mecal.est-jamundi@policia.gov.co correo electrónico al que exigimos explicaciones el mismo día a la Policía sin recibir respuesta alguna hasta la fecha.*

*Entre los documentos que portaba el individuo había uno con membrete de la Fiscalía General de la Nación que lo acredita como parte del Programa de Protección de Víctimas y Testigos de esa entidad.*

*El Coordinador del Cuerpo técnico de Recopilación y Análisis de Información–CTRAL, Subdirección de Evaluación de Riesgo de la UNP, ante el requerimiento de los afectados, respondió que PINO DAZA “...no hace parte ni es funcionario de la Unidad Nacional de Protección.”*

*Pese a que los hechos fueron comunicados inmediatamente a la UNP, a la Cancillería y por su intermedio a la Fiscalía General de la Nación las autoridades no han tomado ninguna medida para esclarecer los hechos.*

[...]

---

<sup>24</sup> Folios 53-55, cuaderno de la Corte Constitucional.

*El 26 de julio de 2017, en el municipio de Morales del departamento del Cauca, la guardia indígena nasa de esta población capturó a JONATAN PINO DAZA, identificado con cédula de ciudadanía número 1.148.445.285 de Buenaventura (Valle) quien venía adelantando operaciones de inteligencia, suplantación y hostilidades contra defensores de Derechos Humanos (DDHH) en los departamentos de Valle y Cauca con el conocimiento de autoridades colombianas. Gracias a las autoridades indígenas en ejercicio de su jurisdicción especial –en ausencia de actuación de la Fiscalía General de la Nación- se logró su aprehensión.*

*Entre el material incautado al sujeto se hallaron fotografías de las casas de líderes y defensores de DDHH de la región, así como propaganda de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia. En un lenguaje de odio propio de la Policía Chulavita de los años cincuenta hasta nuestros días, el panfleto suscrito por el grupo paramilitar, amenaza de muerte a líderes populares, indígenas, afrodescendientes y defensores de DDHH si continúan ejerciendo su labor de denuncia pública.*

*Paradójicamente y a pesar de haber sido capturado en flagrancia por la autoridad indígena en el momento en que repartía panfletos amenazantes un juez con funciones [sic] de control de garantías lo dejó en libertad.*

*El señor PINO DAZA viene suplantando a muchas organizaciones sociales y de derechos humanos en los departamentos del Cauca y Valle del Cauca.”<sup>25</sup>*

Además, aclaró que actualmente es el gobernador del Cabildo Indígena “Nasa U’se Yaakxnxisa”, NUEVO DESPERTAR ubicado en el municipio de Dagua, Valle del Cauca, que es asesor de derechos humanos de la Organización Regional Indígena del Valle del Cauca, y que vive con su compañera permanente y su hija.

Respecto a los distintos avances en su situación de seguridad, el señor Ulcúe Perdomo respondió que había sido citado el 1 de agosto de 2017 por la UNP para realizar una reevaluación del riesgo. Sin embargo, “*de forma inconsulta e irresponsable el funcionario cambia el lugar de la entrevista*”<sup>26</sup> en las oficinas del antiguo DAS en Santiago de Cali. Por lo anterior, se presentó a la cita pero “[p]or estrictas razones de seguridad [...] acudió a la cita sin material probatorio que sustentara el grado de riesgo”<sup>27</sup>, debido al gran temor que generó en la comunidad la presencia del señor Pino Daza. Por lo anterior, señala que solicitó que se llevara a cabo de nuevo la actividad en la sede de la Organización Regional Indígena del Valle del Cauca, debido a que su lugar de trabajo sí cumple con las condiciones de seguridad necesarias.

---

<sup>25</sup> Folio 54, cuaderno de la Corte Constitucional.

<sup>26</sup> Folio 54, cuaderno de la Corte Constitucional.

<sup>27</sup> Folio 54, cuaderno de la Corte Constitucional.

## **Auto del 22 de septiembre de 2017**

Una vez recibida esta información, la Magistrada sustanciadora a través de auto del 22 de septiembre de 2017<sup>28</sup>, vinculó a la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas. Lo anterior, con el objetivo de que remitiera el listado de las familias oriundas de las veredas El Vergel y El Pedregal de Caloto (Cauca) beneficiarias de la medida de cautelar 97/10 de la CIDH, para así determinar con precisión cuántas personas conformaban a ese grupo social y cuántas de ellas estaban inscritas en el Registro Único de Víctimas. Además, solicitó a esta entidad que le informara en qué etapa se encuentra el proceso de reubicación de las familias.

Por otro lado, vinculó a la Agencia Nacional de Tierras para que también diera información sobre la etapa en que se encuentra la reubicación de las mencionadas familias. Así mismo, le solicitó a esta entidad que informara las acciones que había llevado a cabo para la reubicación, en qué predio planeaba reubicarlas y por qué no había sido posible hacerlo.

Además, vinculó a la Fiscalía General de la Nación, a la Dirección Seccional de Fiscalías del Valle del Cauca y a la Dirección Seccional de Fiscalías del Cauca, para que informara en qué etapa se encuentra la investigación del asesinato del señor Sergio Ulcue Perdomo. Así mismo, solicitó que le informara si había investigaciones en curso contra Jonatan Pino Daza, y qué medidas de protección colectiva se habían tomado para proteger a las comunidades de El Vergel y El Pedregal de Caloto, Cauca.

Por último, ofició a la Unidad Nacional de Protección con el objetivo de que justificara sus ausencias a las reuniones del Comité Interinstitucional de Verificación de Hechos Vulnerantes de Derechos Humanos.

## **Respuesta de la Agencia Nacional de Tierras**

La Agencia Nacional de Tierras (en adelante ANT), a través de oficio del 9 de octubre de 2017<sup>29</sup>, señaló que el señor Rafael Ulcue Perdomo está vinculado al proyecto TS-CAU-OO1, cuyo subsidio se adjudicó en el marco de la Convocatoria Pública INCODER SIT-01-2011. No obstante, la entidad señaló que *“no cuenta con la información adicional de las familias oriundas de la vereda el vergel y pedregal, por lo anterior nos remitiremos al caso concreto del señor RAFAEL ULCUE PERDOMO.”*<sup>30</sup>

Siendo así, respecto a la reubicación de Rafael Ulcue Perdomo, la ANT informó que:

*“se encuentra a la espera de la postulación de un nuevo predio que cumpla con las condiciones [establecidas en el Acuerdo 05 de 2016],*

<sup>28</sup> Folio 111, cuaderno de la Corte Constitucional.

<sup>29</sup> Folio 130, cuaderno de la Corte Constitucional.

<sup>30</sup> Folio 133, cuaderno de la Corte Constitucional.

*ya que si bien los adjudicatarios han postulado los predios: El Retiro, La Laguna, La Reforma, Sin dirección, Sin dirección (La Cabaña), Test, Villa Ruth; estos no han cumplido con las normas de uso de suelo requeridas.”<sup>31</sup>*

En ese sentido, la Agencia informó que para llevar a cabo la reubicación debe tener en cuenta las condiciones específicas del señor Ulcue Perdomo, ya que él:

*“requiere una intervención específica mediante nuestro operador, en el sentido de capacitarlo en lo referente a los aspectos vinculados a las características de los predios que pueden postularse mediante subsidio. Para lo cual estaremos realizando un contacto directo con el adjudicatario, en la segunda semana de octubre para la postulación de un nuevo predio.”<sup>32</sup>*

Por último, informó que el tiempo y las acciones tendientes a la adjudicación y materialización del subsidio del accionante están supeditados a la postulación de un predio que cumpla con los requisitos establecidos por la ley.

### **Respuesta de la Dirección de Protección y Asistencia de la Fiscalía General de la Nación**

La Dirección de Protección y Asistencia de la Fiscalía General de la Nación informó mediante oficio del 12 de octubre de 2017<sup>33</sup>, que *“carece de competencia para dar respuesta certera a los interrogantes planteados”<sup>34</sup>*. Lo anterior, debido a que la entidad señaló que dentro de sus funciones no está llevar a cabo estudios de riesgo para grupos o comunidades, sino que su labor consiste en la protección de personas naturales que intervienen en un proceso penal. De este modo, señaló que no puede dar respuesta a los interrogantes sobre la comunidad de familias oriundas de El Vergel y El Pedregal en Caloto, Cauca.

Ahora bien, respecto a la situación particular del señor Ulcue Perdomo, la entidad informó que este ejerció su derecho de petición el 7 de julio de 2010, para indicar que debido a enfrentamientos entre la fuerza pública y grupos al margen de la ley, los habitantes de las veredas El Vergel y El Pedregal en Caloto, Cauca, habían resultado afectados. Entre los damnificados se encontraban el accionante y su grupo familiar, por lo que solicitó medidas de protección para sus vidas. Como consecuencia de lo anterior, la entidad señaló que *“realizó [una] evaluación de amenaza y riesgo [...] con fecha del 20 de septiembre de 2010, dentro del cual se denotó que el entrevistado fungía como líder indígena y no intervenía en ningún proceso penal”<sup>35</sup>*.

---

<sup>31</sup> Folio 133, cuaderno de la Corte Constitucional.

<sup>32</sup> Folios 133 y 134, cuaderno de la Corte Constitucional.

<sup>33</sup> Folio 136, cuaderno de la Corte Constitucional.

<sup>34</sup> Folio 137, cuaderno de la Corte Constitucional.

<sup>35</sup> Folio 138, cuaderno de la Corte Constitucional.

Siendo así, la entidad concluyó que *“no se cumplía con el fundamento de la protección para otorgar medidas competencia de este Programa [Sic], toda vez que no existía intervención procesal alguna, por lo que las amenazas no se derivaban de una colaboración brindada a la administración de justicia en materia penal”*<sup>36</sup>. Por lo tanto, la entidad emitió acta de no vinculación al programa el 30 de noviembre de 2010.

Por otro lado, la entidad señaló que la Personería Municipal de Jamundí, Valle del Cauca, tramitó una solicitud de protección para el accionante, debido a las distintas situaciones de riesgo reportadas por la comunidad indígena K'WE'SX KIWE NASA. El 15 de mayo de 2015 se emitió acta de no vinculación porque la entidad no pudo obtener la ubicación del señor Rafael Ulcue Perdomo.

### **Respuesta de la Unidad Nacional de Protección**

La Unidad Nacional de Protección, a través de oficio del 11 de octubre de 2017<sup>37</sup>, informó lo siguiente:

*“Una vez revisados los sistemas de información de nuestra entidad, no se encontró registro de invitación alguna al Comité Interinstitucional de Verificación de Hechos Vulnerantes de Derechos Humanos, en la zona de las comunidades del Vergel y el Pedregal del municipio de Caloto, Cauca. Así mismo no fuimos requeridos por la Defensoría del Pueblo para la asistencia a dicho comité.”*<sup>38</sup>

Así mismo, informó que la Defensoría del Pueblo, mediante un oficio del 25 de enero de 2017 dirigido al Director de la UNP, puso en su conocimiento nuevos hechos que ponían en riesgo el bienestar de las 12 familias de El Vergel y El Pedregal del municipio de Caloto (Cauca), por lo que le solicitaba que tomara medidas de protección colectivas. El oficio de la Defensoría fue allegado al expediente. En lo pertinente indica lo siguiente:

*“En primer lugar debo señalar la preocupación frente a la inasistencia de la entidad al Comité e insto a la entidad que usted representa a asumir un papel activo en este comité de seguimiento teniendo en cuenta que en dicho espacio los voceros de las familias ponen en conocimiento las situaciones de riesgo.*

*En segundo lugar, pongo en conocimiento que el señor Rafael Ulcue Perdomo [...] informó en la sesión del comité, que el 15 de diciembre de 2016, se encontraba en un resguardo indígena, cuando un hombre con casco de motocicleta, que se movilizaba en una bicicleta ingresó [...] al sitio de reunión, observó a todos los líderes que se encontraban reunidos y se retiró del lugar. De igual manera, el 8 de octubre de*

---

<sup>36</sup> Folio 138, cuaderno de la Corte Constitucional.

<sup>37</sup> Folio 159, cuaderno de la Corte Constitucional.

<sup>38</sup> Folio 159, cuaderno de la Corte Constitucional.

2019 a las 9 pm otro hombre entró a su vivienda mientras se realizaba un matrimonio, portando un arma de fuego, luego se retiró del lugar.

El último hecho reportado a la Defensoría del Pueblo ocurrió el pasado 15 de enero de 2017 en Jamundí, Valle. A través de una comunicación la organización indígena ORIVAC pone en conocimiento la grave situación de derechos humanos señalando [...] que en la vivienda de la señora DANELLY MARULANDA, su esposo y un menor de edad de nueve años, fueron sorprendidos por la explosión de un artefacto que fue lanzado desde la carretera al techo de la mencionada vivienda [...]

Atendiendo a la situación referida, comedidamente solicito que la Unidad Nacional de Protección realice una nueva valoración del riesgo y se asignen medidas de protección acordes con el nivel de riesgo del señor Rafael Ulcue Perdomo [...] Además se amplié [sic] el estudio a las familias en situación de desplazamiento ubicadas en el sector Marañón, del municipio de Caloto en procura de definir un esquema de protección colectivo de ser el caso.”<sup>39</sup>

Como respuesta a esta solicitud, la UNP señaló que:

“mediante OFI17-0002845, de fecha 27 de enero de 2017, dirigido al Doctor HECTOR JAMES PEÑA SATIZABA, Defensor del Pueblo Regional Cauca, se le solicitó los datos de contacto de las 12 familias del Vergel y Pedregal del municipio de Caloto, Cauca en aras de adelantar las verificaciones que permitieran esta entidad [sic] corroborar la adecuación de estas personas a las poblaciones objeto del Programa de Prevención y Protección, así como la situación de riesgo que aquejan a los peticionarios, en virtud al Principio de Colaboración Armónica entre entidades del Estado Consagrada en la Constitución Política de 1991.

[...]

Con respecto del caso de la señora Danelly Marulanda, mediante el OFI17-00002837 de fecha 27 de enero de 2017, se solicitaron documentos adicionales y datos de contacto al CABILDO INDIGENA DE RESGUARDO KWES'SX KIWE NASA.

Con respecto al caso del señor Rafael Ulcue Perdomo y frente a los nuevos hechos informados por la Defensoría del Pueblo-Regional Cauca, nos permitimos informar que esta Unidad inició el proceso de revaluación de nivel de riesgo del precitado, mediante el MEM17-00001006 de fecha 27 de enero de 2017. Así mismo se le informó el trámite de revaluación al Señor Ulcue mediante OFI17-00002829 de fecha 27 de enero de 2017.

---

<sup>39</sup> Folio 161, cuaderno de la Corte Constitucional.

*Vale la pena indicar que, dentro del proceso, la misma se tuvo que interrumpir, teniendo en cuenta que al realizar las actividades de campo, se evidenció que la problemática que se informó, no varía la ponderación de la matriz de su nivel de riesgo vigente [...] lo anterior le fue comunicado al señor Ulcue mediante el Oficio No.OF117-00019789 de fecha 05 de junio de 2017.*

*Así mismo es menester informar que el señor Rafael Ulcue Perdomo [...] actualmente se encuentra en proceso de revaluación, mediante la orden de trabajo No.237773 de fecha 24 de julio de 2017[...] cabe resaltar que el señor Ulcue actualmente cuenta con las medidas de protección consistentes en: “un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco blindado”, otorgadas mediante la Resolución No. 6758 de fecha 31 de agosto de 2016.”<sup>40</sup>(Subrayado original del texto)*

Por último, la UNP señaló que hasta la fecha no le han sido remitidos los datos de contacto o documentación de las 12 familias del Vergel y Pedregal del municipio de Caloto, Cauca.

### **Respuesta de la Dirección de Fiscalías del Valle del Cauca**

La Dirección de Fiscalías del Valle Cauca, a través de oficio del 11 de octubre de 2017<sup>41</sup>, solicitó que se le desvinculara del proceso. Lo anterior, debido a que ninguna de las investigaciones llevadas a cabo es de su competencia territorial, ya que todas pertenecen a las Seccionales de Cali y Cauca.

### **Respuesta de la Dirección de Fiscalías del Cauca**

La Dirección de Fiscalías del Cauca, mediante oficio del 13 de octubre de 2017<sup>42</sup>, señaló que la investigación del homicidio del señor Sergio Ulcue Perdomo se adelanta por la Dirección Nacional de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación.

Respecto a las investigaciones en las que está implicado Jonatan Pino Daza, la entidad señaló que dentro de la Seccional Cauca existen 14 casos en los que se averiguan sus acciones. En seis (6) de ellos aparece como víctima de los hechos y en ocho (8) como indiciado. Así mismo, informó que el 25 de julio de 2017 se llevó a cabo una audiencia para legalizar su captura. En esta diligencia la Fiscalía le imputó el delito de amenaza y solicitó medida preventiva de aseguramiento. No obstante, el juez declaró legal la captura pero no accedió a la medida de aseguramiento.

Por último, señaló que el Fiscal General de la Nación, mediante Resolución 0-0233 del 13 de febrero de 2014, reasignó a la Unidad Nacional de Fiscalías de

---

<sup>40</sup> Folio 159 y 160, cuaderno de la Corte Constitucional.

<sup>41</sup> Folio 177, cuaderno de la Corte Constitucional.

<sup>42</sup> Folio 184, cuaderno de la Corte Constitucional.



Derechos Humanos todas las investigaciones en las que los miembros de las poblaciones de El Vergel y El Pedregal participan como víctimas.

### **Respuesta de la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas**

La Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, a través de oficio del 26 de octubre de 2017<sup>43</sup>, informó lo siguiente:

*“La Unidad para las Víctimas entiende que los requerimientos formulados por su Honorable despacho tienen relación directa o, en otros términos, surgen de la mención que el accionante hace en su escrito de tutela de la sentencia T-525 de 2014<sup>44</sup>, donde la Corte Constitucional se pronunció sobre la situación fáctica de 12 familias, pertenecientes a un grupo total de 179, todas provenientes de las veredas el Vergel y el Pedregal, Cauca, protegidos por la medida cautelar número 97/10 proferida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 13 de agosto de 2010.*

[...]

*De todo lo anterior, es posible destacar que ya existe una decisión que ordenó a la Unidad para las Víctimas realizar ciertas tareas encaminadas a proteger al grupo de personas agenció el accionante, conforme el deber de coordinación del SNARIV que le atribuye la ley. Asimismo, que este grupo en un universo de personas delimitado por el mismo fallo y sobre el cual la entidad ha ejercido varias gestiones en aras de garantizar sus derechos, tal como se describirán más adelante.”<sup>45</sup>*

De esta manera, respecto al listado de las familias solicitado por este despacho, informó lo siguiente:

*“[c]on fundamento en la sentencia T-525 de 2014, donde se definió un universo específico de personas protegidas, que hacen parte de un grupo mayor cobijado por la medida cautelar de la Comisión Interamericana, la Unidad para las Víctimas sugiere a su honorable despacho, remitirse a la información detallada en dicha providencia.”<sup>46</sup>*

Una vez revisada la mencionada providencia, se observó que el grupo de 12 familias protegidas por la sentencia T-525 de 2014 está compuesto por las siguientes personas: José Alirio Godoy Ramírez; Julián Andrés Guzmán; José Giovanni Godoy Moreno, el accionante; María Herminia Perdomo de Ulcue; Sergio Ulcue Perdomo; Henry Martínez Meza; Víctor Alfonso Ulcue

---

<sup>43</sup> Folio 202, cuaderno de la Corte Constitucional.

<sup>44</sup> M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>45</sup> Folio 202, cuaderno de la Corte Constitucional.

<sup>46</sup> Folio 203, cuaderno de la Corte Constitucional.

Martínez; Cristóbal Ulcue Martínez; Wilmar Julicue Bonilla; Yuli Marcela Canas Caso y Adriana María Ulcue Perdomo; John Fechier Perdomo Fernández; María Eliseth Pecopaque Rodríguez, Yubeny Andrea Ulcue Martínez, Vivian Ximena Martínez Ulcue, Gloria Stella Ulcue Perdomo, Sandra Patricia Ulcue Perdomo, Luz Elena Claros Fernández y Nelson Javier Ulcue Cuatin. Los menores José Harrison Ulcue Canas, Anyi Tatiana Tovar Godoy, Karen Natalia Quijano Godoy, Erika Katerine Pecopaque Rodríguez, Yoxler Sriven Julicue Martínez, David Santiago Villalba Ulcue, Daniel Camino Ulcue Perdomo, Jeiley Godoy Ulcue y Jhony Alejandro Godoy Ulcue. Deicy Jhojana Ulcue Martínez, Cristóbal Ulcue Martínez, Nicol Dayana Guzmán Ulcue, Yefri Alexander Martínez Ulcue, Iván Albeiro Fernández Ulcue y Juan Felipe Solano Claros. Luisa María Godoy Moreno, Yuveni Andrea Ulcue Martínez.

Ahora bien, frente a la solicitud de que a) informara las estrategias de prevención de riesgo y coordinación de respuestas institucionales en la materia que ha adelantado en el marco de sus competencias en los últimos dos años; y b) diera noticia sobre la etapa en que se encuentra el proceso de reubicación de las mencionadas familias, la UARIV respondió lo siguiente:

*“Por estar ambos requerimientos relacionados con las gestiones de la Entidad, nuevamente asumo que se formulan con base en órdenes que se dieron por sentencia T-525 de 2014.*

*Así pues, en aras de dar respuesta a los dos interrogantes me permito enviar dos documentos que soportan las gestiones realizadas por la Entidad en el marco del cumplimiento de la sentencia T-525 de 2014: (i) oficio proveniente de la Unidad Nacional de Protección y recibido el 30 de agosto de 2016 en las instalaciones de la Unidad para las Víctimas, e (ii) informe de cumplimiento radicado el 1 de marzo de 2016 en la Secretaría de la Corte Constitucional, dirigido a la entonces magistrada María Victoria Calle Correa.”<sup>47</sup>*

El mencionado oficio de la UARIV<sup>48</sup>, radicado el 1 de marzo de 2016 en la Secretaría de la Corte Constitucional, fue allegado al expediente. En lo pertinente indica lo siguiente:

*“Con el objeto de brindar informe de gestión y avances detallado frente al cumplimiento de la sentencia T-525 de 2014 emitida por la Corte Constitucional en Sede de Revisión dentro de la Acción de Tutela instaurada por el señor **JOSE GIOVANNI GODOY MORENO Y OTROS**, abordaré las gestiones realizadas:*

*[...]*

### ***III. Nivel de Riesgo***

---

<sup>47</sup> Folio 204, cuaderno de la Corte Constitucional.

<sup>48</sup> Folio 209, cuaderno de la Corte Constitucional.

*Bajo el contexto de la solicitud en determinar el nivel de riesgo a las personas señaladas en la acción de tutela y protegidas por la Corte Constitucional en la sentencia T-525 de 2014, me permito informar que frente a dicha premisa, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas no cuenta dentro de la competencia funcional la potestad de brindar seguridad o determinar el nivel de riesgo [...] por lo tanto, el listado fue remitido a la Unidad Nacional de Protección – UNP-, tal y como se expondrá en los siguientes acápites y es citada entidad [sic] competente de valorar dicha situación y de responder frente a este aparte y en su efecto realizar las gestiones a que haya lugar.*

*[...]*

### **VIII. Reubicación**

*[A]l estudiar el alcance de la sentencia T-525 de 2014, se puede evidenciar que la Unidad Para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas actúa como coordinador en el proceso de reubicación de los accionantes amparados por el fallo judicial y en armonía al artículo 66 de la Ley 1448 de 2011, por ende, me permito precisar que las gestiones ya fueron adelantadas con el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER-.*

*Con lo anterior, es claro que el proceso se encuentra en fase de articulación entre el INCODER y la escogencia del predio por parte de las familias, de igual manera, aporto imagen del correo donde dicha entidad remite la información a las familias.*

*De igual manera, el anterior correo electrónico es anexado dentro del acápite probatorio acompañado del listado de predios que propone el INCODER a las familias para que puedan visitar y seleccionar el que se ajuste a las necesidades de todos.*

### **XII. ESTADO ACTUAL EN EL REGISTRO ÚNICO DE VÍCTIMAS**

<b>Nº</b>	<b>NOMBRES COMPLETOS</b>	<b>ESTADO EN EL RUV</b>
<b>1</b>	<b>YULI MARCELA CANAS CASO</b>	<b>INCLUIDO</b>
<b>2</b>	<b>JOSE HARRINSON ULCUE CANAS</b>	<b>INCLUIDO</b>
<b>3</b>	<b>JOSE ALIRIO GODOY RAMÍREZ</b>	<b>INCLUIDO</b>
<b>4</b>	<b>LUISA MARIA GODOY MORENO</b>	<b>INCLUIDO</b>
<b>5</b>	<b>ANYI TATIANA TOVAR GODOY</b>	<b>INCLUIDO</b>
<b>6</b>	<b>CAREN NATALIA QUIJANO GODOY</b>	<b>INCLUIDO</b>
<b>7</b>	<b>VICTOR ALFONSO ULCUE MARTINEZ</b>	<b>INCLUIDO</b>
<b>8</b>	<b>DEICY JOHJANA ULCUE BAICUE</b>	<i>Es preciso manifestar que la señora Deicy</i>

		<i>Jhojana Ulcue Baicue [...] no figura en el mencionado registro razón por la cual la Unidad para las víctimas solicitó [su información] por correo electrónico.</i>
<b>9</b>	<i>JHON FEIFFER PERDOMO FRENANDEZ [SIC]</i>	<i>INCLUIDO</i>
<b>10</b>	<i>MARIA ELISETH PECOPAQUE RODRIGUEZ</i>	<i>INCLUIDO</i>
<b>11</b>	<i>KAROL TATIANA OVIEDO PECOPAQUE</i>	<i>INCLUIDO</i>
<b>12</b>	<i>CRISTOBAL ULCUE MARTÍNEZ</i>	<i>INCLUIDO</i>
<b>13</b>	<i>ERIKA KATERINE PECOPAQUE RODRÍGUEZ</i>	<i>INCLUIDO</i>
<b>14</b>	<i>JULIAN GUZMÁN</i>	<i>INCLUIDO</i>
<b>15</b>	<i>YUBENY ANDREA ULCUE MARTÍNEZ</i>	<i>INCLUIDO</i>
<b>16</b>	<i>NICOL DAYANA GUZMÁN ULCUE</i>	<i>INCLUIDO</i>
<b>17</b>	<i>VIVIAN XIMENA MARTÍNEZ ULCUE</i>	<i>INCLUIDO</i>
<b>18</b>	<i>WILMAR JULICUE BONILLA</i>	<i>INCLUIDO</i>
<b>19</b>	<i>YOXLER STIVEN JULICUE MARTÍNEZ</i>	<i>INCLUIDO</i>
<b>20</b>	<i>HENRY MARTÍNEZ MEZA</i>	<i>INCLUIDO</i>
<b>21</b>	<i>GLORIA STELLA ULCUE PERDOMO</i>	<i>INCLUIDO</i>
<b>22</b>	<i>DERCY YHOJANA MARTÍNEZ ULCUE</i>	<i>INCLUIDO</i>
<b>23</b>	<i>YEFRI ALEXANDER MARTÍNEZ ULCUE</i>	<i>INCLUIDO</i>
<b>24</b>	<i>MARIA HERMINA PERDOMO DE ULCUE</i>	<i>INCLUIDO</i>
<b>25</b>	<i>ADRIANA MARIA ULCUE PERDOMO</i>	<i>INCLUIDO</i>
<b>26</b>	<i>DAVID SANTIAGO VILLALBA ULCUE</i>	<i>INCLUIDO</i>
<b>27</b>	<i>DANIEL CAMILO ULCUE PERDOMO</i>	<i>INCLUIDO</i>
<b>28</b>	<i>JOSE GIOVANNY GODOY MORENO</i>	<i>INCLUIDO</i>
<b>29</b>	<i>SANDRA PATRICIA ULCUE PERDOMO</i>	<i>INCLUIDO</i>
<b>30</b>	<i>IVAN ALBEIRO FERNANDEZ ULCUE</i>	<i>INCLUIDO</i>
<b>31</b>	<i>JEILY GODOY ULCUE</i>	<i>INCLUIDO</i>

32	JHONNY ALEJANDRO GODOY ULCUE	INCLUIDO
33	LUZ ELENA CLAROS FERNÁNDEZ	INCLUIDO
34	NELSON JAVIER ULCUE CUATIN	INCLUIDO
25	JUAN FELIPE SOLANO CLAROS	INCLUIDO

[...]

*El presente informe tiene como fin exponer las gestiones y avances adelantados por parte de la UARIV.*<sup>49</sup>

Así mismo, el mencionado oficio de la UNP<sup>50</sup>, recibido el 30 de agosto de 2016 por la UARIV, también fue allegado al expediente. En lo pertinente indica lo siguiente:

*“[e]sta Entidad [...] cumpliendo con las responsabilidades que le fueron asignadas [...] está adelantando los trámites pertinentes de las siguientes personas*

Nombre	Identificación
Yuli Marcela Canas Caso	1.061.432.207
José Alirio Godoy Ramírez	4.523.501
Víctor Alfonso Ulcue Martínez	1.006.217.268
John Fechier Perdomo Fernández	94.304.104
Cristóbal Ulcue Martínez	1.006.217.277
Julián Andrés Guzmán	10.697.477
Henry Martínez Mesa	94.301.280
Adriana María Perdomo de Ulcue	1.112.218.154
José Giovany Godoy Moreno	13.993.558
Luz Elena Claros Fernández	29.705.153
Nelson Javier Ulcue Cuatin	1.006.217.426
Wilmar Jilicue Bonilla	1.059.842.545
Sandra Patricia Ulcue Perdomo	66.931.749
María Herminia Perdomo de Ulcue	29.698.984

*Tal como se había mencionado, los casos de las personas relacionadas en el cuadro anterior, están siendo atendidos por esta entidad y se han adelantado las acciones consideradas pertinentes, en aras de salvaguardar sus derechos a la vida, seguridad. Integridad y libertad. Asimismo, se les ha comunicado de manera oportuna la información que sea de su interés.*<sup>51</sup>

## II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

<sup>49</sup> Folio 209-221, cuaderno de la Corte Constitucional

<sup>50</sup> Folio 206, cuaderno de la Corte Constitucional.

<sup>51</sup> Folio 206, cuaderno de la Corte Constitucional

## **Competencia**

1. Corresponde a la Corte Constitucional analizar, en Sala de Revisión, la sentencia proferida dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

## **Asunto objeto de revisión y problema jurídico**

2. El señor Rafael Ulcue Perdomo presentó acción de tutela en contra de la Unidad Nacional de Protección porque consideró que vulneró sus derechos fundamentales a la vida y a la seguridad como líder indígena. Lo anterior, como consecuencia del hostigamiento sistemático del que es víctima por su condición de líder indígena desplazado, y de que las medidas de protección con las que cuenta actualmente no corresponden al nivel de riesgo que padece. En consecuencia, solicitó que se le ordenara a la UNP que le prestara las siguientes medidas de protección inmediata: (i) un esquema de seguridad personal con enfoque diferencial; (ii) una vivienda en condiciones seguras; y (iii) una garantía sobre el libre desplazamiento con enfoque diferencial.

Así mismo, durante el trámite del proceso, la Defensoría del Pueblo solicitó a esta Corporación que exhortara a las autoridades competentes a que avanzaran en el proceso de reubicación de doce (12) familias oriundas de las veredas El Vergel y El Pedregal de Caloto (Cauca) beneficiarias de la medida cautelar 97/10, grupo al que pertenece el demandante. Lo anterior, debido a que a estas son víctimas de constantes hostigamientos por parte de grupos al margen de la ley y aún no han logrado ser reubicados en otro territorio a pesar de su insistencia y de los informes institucionales.

3. Con fundamento en lo anterior, la Corte Constitucional deberá resolver los siguientes problemas jurídicos:

(a) ¿la UNP vulneró el derecho fundamental a la seguridad personal de un líder indígena al tomar una medida de protección sin tener en cuenta las características personales del afectado y un enfoque diferencial?

(b) ¿La Agencia Nacional de Tierras y la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas violan los derechos a la vida, seguridad, retorno y reubicación, de un grupo de doce (12) familias que han sufrido agresiones y amenazas violentas en su contra, al no haberlas reubicado de manera efectiva con plenas condiciones de habitabilidad y seguridad en otro predio?

Para resolver los problemas planteados, es necesario examinar los siguientes temas: (i) la procedibilidad de la acción de tutela; (ii) el derecho a la seguridad de las personas cuando se encuentra en riesgo la vida y los criterios para evaluar su amenaza o vulneración; (iii) el deber de protección del Estado en relación con la vida y con la seguridad personal de líderes, autoridades y representantes indígenas; (iv) los derechos de las víctimas del desplazamiento

forzado en Colombia; (v) el derecho de retorno y reubicación de las víctimas del desplazamiento forzado en Colombia; y (vi) el análisis del caso concreto.

## **Examen de procedencia de la acción de tutela**

### **Legitimación por activa**

4. El artículo 86 de la Constitución establece que cualquier persona podrá presentar acción de tutela ante los jueces para procurar la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o particular.

5. Por su parte, el artículo 10° del Decreto 2591 de 1991 regula la legitimación para el ejercicio de la acción de tutela. Esta norma establece que la solicitud de amparo puede ser presentada: i) a nombre propio; ii) a través de representante legal; iii) por medio de apoderado judicial; o iv) mediante agente oficioso.

En consecuencia, se encuentra legitimado por activa quien promueva una acción de tutela siempre que se presenten las siguientes condiciones: i) que la persona actúe a nombre propio, a través de representante legal, por medio de apoderado judicial o mediante agente oficioso; y ii) procure la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales.

6. En este caso particular, señor Rafael Ulcue Perdomo se encuentra legitimado en la causa por activa. Lo anterior, debido a que i) está actuando a nombre propio; y ii) manifiesta que le están vulnerando sus derechos fundamentales a la vida y a la seguridad como líder indígena.

### **Legitimación por pasiva**

7. La legitimación en la causa por pasiva dentro del trámite de amparo hace referencia a la capacidad legal de quien es el destinatario de la acción de tutela para ser demandado, pues está llamado a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental, una vez se acredite la misma en el proceso<sup>52</sup>. Conforme a los artículos 86 de la Constitución y 1° del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela procede contra cualquier autoridad pública y contra particulares.

8. El presente caso recae sobre la situación del señor Rafael Ulcue Perdomo. El accionante es un líder indígena beneficiario de la medida cautelar número 97/10 de la CIDH quien ha sufrido un hostigamiento sistemático por parte de grupos al margen de la ley, por lo que la Unidad Nacional de Protección le asignó unas medidas de protección. Sin embargo, éste afirma que las medidas con las que cuenta actualmente no corresponden al nivel de riesgo que padece.

---

<sup>52</sup> Ver sentencias T-1015 de 2006, M.P. Álvaro Tafur Galvis; T-780 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-373 de 2015 y T-098 de 2016 ambas con ponencia de la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado, entre otras.

Así mismo, durante el trámite del proceso, la Defensoría del Pueblo puso en conocimiento de esta Corporación la situación de otro grupo específico de personas beneficiarias de la medida cautelar. Sobre este punto, esta última entidad afirmó que la comunidad se encuentra en riesgo debido a que, a pesar de los constantes oficios radicados ante la Unidad Nacional de Protección, la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y la Agencia Nacional de Tierras, no ha podido ser reubicada en un territorio seguro y se encuentra sin un esquema de protección colectiva que pueda garantizarle a sus miembros su derecho a la vida.

9. El artículo 86 Superior establece que la solicitud de amparo se puede interponer contra la acción y omisión de cualquier autoridad pública que amenace o dañe los derechos fundamentales de su titular. De igual manera consagra que la ley definirá la procedencia de la acción de tutela cuando la afectación de derechos fundamentales provenga de particulares, en razón del servicio público que prestan, o su acción contraria al interés colectivo o a los derechos de quienes se encuentran en estado de subordinación e indefensión.

10. En ese orden de ideas, la Unidad Nacional de Protección, al ser un organismo de seguridad del Orden Nacional adscrito al Ministerio del Interior, está legitimada en la causa por pasiva ya que es la encargada de articular, coordinar y ejecutar medidas de protección de los derechos a la vida, a la integridad, a la libertad y a la seguridad de personas, colectivos, grupos y comunidades. Así mismo, también se encuentra legitimada en la causa por pasiva la Agencia Nacional de Tierras, debido a que como máxima autoridad en el asunto, su objetivo es consolidar y mantener el ordenamiento social de la propiedad rural para mejorar las condiciones de vida de la población. Por último, la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas también está legitimada en la causa por pasiva, debido a que su función es liderar las acciones del Estado y la sociedad para atender y reparar a las víctimas.

### **Inmediatez**

11. Esta Corporación ha reiterado que uno de los principios que rigen la procedencia de la acción de tutela es la inmediatez. De tal suerte que, si bien la solicitud de amparo puede formularse en cualquier tiempo, es decir, no tiene término de caducidad<sup>53</sup>, su interposición debe hacerse dentro un plazo razonable, oportuno y justo<sup>54</sup>, bajo el entendido que su razón de ser es la protección inmediata y urgente de los derechos fundamentales vulnerados o amenazados.

No obstante, existen eventos en los que *prima facie* puede considerarse que la acción de tutela carece de inmediatez y en consecuencia es improcedente, pues ha transcurrido demasiado tiempo entre la vulneración de los derechos fundamentales y la presentación de la solicitud de amparo.

---

<sup>53</sup> Sentencia T-805 de 2012 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, entre otras.

<sup>54</sup> Sentencia T-834 de 2005 M.P. Clara Inés Vargas Hernández, T-887 de 2009 M.P. Mauricio González Cuervo.



En estos casos, el análisis de procedibilidad excepcional de la petición de protección constitucional se torna menos estricto y está condicionado a la verificación de los siguientes presupuestos<sup>55</sup>: i) la existencia de razones válidas y justificadas de la inactividad procesal, como podrían ser la ocurrencia de un suceso de fuerza mayor o caso fortuito, la incapacidad o imposibilidad del actor para formular la solicitud de amparo en un término razonable, la ocurrencia de un hecho nuevo<sup>56</sup>, entre otros; ii) cuando la vulneración de los derechos fundamentales es continua y actual; iii) la carga de la interposición de la solicitud de amparo en un determinado plazo resulta, de una parte, desproporcionada debido a la situación de debilidad manifiesta en la que se encuentra el accionante, y de otra, contraria a la obligación de trato preferente conforme al artículo 13 Superior.

12. Ahora bien, en este caso particular se tiene que el 16 de diciembre de 2016, el señor Rafael Ulcue Perdomo interpuso acción de tutela en contra de la Unidad Nacional de Protección, debido a que consideró que esta entidad le vulneró sus derechos fundamentales a la vida y a la seguridad como líder indígena.

13. Los hechos que generaron la vulneración ocurrieron a partir del 13 de agosto de 2010, debido a que en esa fecha la CIDH le ordenó al Estado Colombiano que adoptara las medidas necesarias para garantizar los derechos fundamentales a la vida e integridad física del grupo de 179 familias oriundas de las veredas El Vergel y El Pedregal de Caloto, Cauca, al que él pertenece. Por lo anterior, tanto el señor Ulcue Perdomo como entidades estatales y miembros de la comunidad, han solicitado a la UNP que tome medidas de protección colectivas para garantizar la seguridad de este grupo social. Estas familias han sufrido el asesinato y amedrentamiento de sus líderes sociales, como lo son el homicidio de Sergio Ulcue Perdomo el 17 de noviembre de 2013<sup>57</sup>, las lesiones personales sufridas por Giovany Godoy Moreno a causa de una golpiza por sujetos desconocidos el 23 de noviembre de 2015<sup>58</sup>, y la explosión en una de las casas de los miembros de la comunidad el 15 de enero de 2017<sup>59</sup>.

Respecto al accionante, se tiene que el 8 de agosto de 2016, el Grupo de Valoración Preliminar de la UNP realizó un estudio de nivel de riesgo al señor Rafael Ulcue Perdomo. Este ponderó el riesgo extraordinario en un valor del 52.22%, el cual fue confirmado por el CERREM el 30 de agosto de 2016. En consecuencia, la UNP, a través de la Resolución 6758 del 31 agosto de 2016<sup>60</sup>, ratificó las medidas de protección extraordinarias que había dispuesto mediante la Resolución 0118 del 6 de julio de 2015, las cuales consistían en un medio de comunicación y un chaleco blindado.

---

<sup>55</sup> Sentencia T-485 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

<sup>56</sup> Sentencias T-1009 de 2006 M.P. Clara Inés Vargas Hernández y T-299 de 2009 M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>57</sup> Folio 184, cuaderno de la Corte Constitucional.

<sup>58</sup> Folio 107, cuaderno de la Corte Constitucional

<sup>59</sup> Folio 146, cuaderno de la Corte Constitucional

<sup>60</sup> Folio 158, cuaderno de primera instancia.

13. Siendo así, se tiene que la vulneración a los derechos fundamentales tiene vocación de actualidad, debido a que, tanto en el caso del accionante como de la comunidad, se trata de la falta de protección a su seguridad personal y la inoperancia institucional para llevar a cabo un reasentamiento.

### **Subsidiariedad**

14. El inciso 4° del artículo 86 de la Constitución Política establece el principio de subsidiariedad como requisito de procedencia de la acción de tutela. Este dispone que “[E]sta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”. (Negrilla fuera del texto original).

De este modo, la norma determina que si hay otros mecanismos de defensa judicial que sean idóneos y eficaces para solicitar la protección de los derechos que se consideran amenazados o vulnerados, se debe recurrir a ellos y no a la acción de tutela. En la **sentencia T-373 de 2016**<sup>61</sup>, la Corte Constitucional reiteró que cuando una persona acude a la administración de justicia con el fin de que le sean protegidos sus derechos fundamentales, no puede desconocer las acciones judiciales ordinarias contempladas en el ordenamiento jurídico.

15. Sin embargo, en virtud de lo dispuesto en los artículos 86 Superior y 6° del Decreto 2591 de 1991, aunque exista un mecanismo ordinario que permita la protección de los derechos que se consideran vulnerados, la tutela es procedente si se acredita que: (i) el mecanismo no es idóneo ni eficaz, o (ii) “*siendo apto para conseguir la protección, en razón a la inminencia de un perjuicio irremediable, pierde su idoneidad para garantizar la eficacia de los postulados constitucionales, caso en el cual la Carta prevé la procedencia excepcional de la tutela*”<sup>62</sup>.

Este perjuicio se caracteriza:

*“(i) por ser inminente, es decir, que se trate de una amenaza que está por suceder prontamente;(ii) por ser grave, esto es, que el daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona sea de gran intensidad;(iii) porque las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable sean urgentes; y (iv) porque la acción de tutela sea impostergable a fin de garantizar que sea adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad”*<sup>63</sup>.

En relación con la gravedad caracterizada en el segundo supuesto, esta Corporación ha determinado que es necesario que se demuestre el daño que representa una situación determinada, para que se justifique la intervención del juez constitucional. Lo anterior, con el fin de evitar la configuración de un

---

<sup>61</sup> M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>62</sup> Sentencia T-705 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>63</sup> Sentencia T-896 de 2007, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

perjuicio irremediable, por lo que antes de esta injerencia se deben evaluar las posibilidades que tiene el accionante con los mecanismos ordinarios de defensa judicial y, en caso de que se lleve a cabo una intervención, debe examinar si el amparo constitucional procede de forma definitiva o transitoria<sup>64</sup>.

16. En diferentes oportunidades, esta Corte se pronunció sobre la procedencia del amparo constitucional cuando personas que ostentan la condición de sujeto de especial protección constitucional se enfrentan a factores de riesgo y vulnerabilidad inminentes. En efecto, en la **sentencia T-924 de 2014**<sup>65</sup>, reiterada por la **T-124 de 2015**<sup>66</sup> este Tribunal determinó que ostentar las calidades de (i) indígena; (ii) representante de una asociación indígena; (iii) calificado con un nivel de riesgo extraordinario; eran razones suficientes para considerar que el mecanismo judicial para impugnar medidas de protección no era idóneo ni efectivo. Lo anterior, en la medida en que se trataba de un sujeto de especial protección constitucional cuyos derechos fundamentales a la vida y a la seguridad personal estaban en riesgo.

17. Ahora bien, esta Corte también ha determinado que la protección de los derechos fundamentales de las víctimas debe hacerse extensiva con efectos “*intercomunis*” a otras personas efectos que no han acudido a la acción de tutela, o que habiendo acudido no eran demandantes dentro de los casos en esa oportunidad en estudio, pero que, sin embargo, se encuentren en situaciones de hecho o de derecho similares o análogas. En ese sentido, la **sentencia SU-254 de 2013**<sup>67</sup> establece lo siguiente:

*“La Corte ha sostenido que existen circunstancias en las cuales la protección de los derechos fundamentales de los accionantes debe hacerse extensiva a otras personas o ciudadanos que no han acudido a la acción de tutela o que habiendo acudido no son demandantes dentro de los casos bajo estudio, pero que sin embargo, se encuentran en situaciones de hecho o de derecho similares o análogas a las de los actores. En estos casos, ha establecido esta Corporación que la acción de tutela no debe limitarse a un mecanismo judicial subsidiario para evitar la vulneración o amenaza de derechos fundamentales solamente de los accionantes y que la naturaleza y razón de ser de la acción de amparo debe suponer también la fuerza vinculante suficiente para proteger derechos fundamentales de quienes no han acudido directamente a este medio judicial, siempre que (i) estas personas se encuentren en condiciones comunes, similares o análogas a las de quienes sí hicieron uso de ella y (ii) cuando la orden de protección dada por el juez de tutela repercute, de manera directa e inmediata, en la [salvaguarda] de derechos fundamentales de aquellos no tutelantes.”*

Por lo anterior, cuando esta Corte tiene conocimiento de una situación que pone en peligro los derechos fundamentales de un grupo de personas en

---

<sup>64</sup> T-185 de 2016, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y T-400 de 2016, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>65</sup> M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>66</sup> M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>67</sup> M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

situación de vulnerabilidad, debe llevar a cabo una interpretación extensiva de los hechos vulneradores. Lo anterior, con el objetivo de que las medidas que decida esta Corporación para salvaguardar los derechos de una víctima, sirvan para proteger a todas aquellas que, a pesar de no participar en la acción de tutela, se encuentren en una situación similar o análoga.

18. En esta oportunidad, esta Corporación reitera las reglas jurisprudenciales de procedencia de la acción de tutela, en las que se establece que el amparo constitucional sólo procede en los casos en que: (i) no existe un mecanismo judicial idóneo y eficaz para proteger los derechos fundamentales invocados en la tutela y (ii) a pesar de que exista el mecanismo idóneo, no resulta eficaz ante la inminencia de la ocurrencia de un perjuicio irremediable esto es, una afectación inminente, grave y urgente. En relación con el segundo presupuesto, se reitera que el juez constitucional debe evaluar las condiciones particulares de cada caso para verificar si el amparo constitucional procede como mecanismo transitorio o definitivo. Por último, se reitera que en los casos de acciones de tutela contra decisiones que determinan evaluaciones de riesgo, o que busquen modularlas de manera indirecta, se debe: (i) ostentar la calidad de sujeto de especial protección constitucional; y (ii) encontrarse en una situación de riesgo o vulnerabilidad inminente. Así mismo, la Corte solo será competente para conocer de manera extensiva hechos que vulneren los derechos de las víctimas, cuando (i) haya un grupo de personas víctimas del conflicto que a pesar de no haber interpuesto una acción de tutela, se encuentren en una situación común, similar o análoga a la de las víctimas que sí hicieron uso de ella; y (ii) que en caso de que haya una orden de protección por parte del juez de tutela, esta tenga una incidencia directa e inmediata en la salvaguarda de los derechos fundamentales de las víctimas que no interpusieron la acción de tutela.

Por lo anterior, esta Sala de Revisión ha encontrado que en el presente asunto la acción de tutela es el mecanismo idóneo y definitivo para resolver la controversia suscitada debido a que: (i) el señor Rafael Ulcue Perdomo ostenta la calidad de indígena<sup>68</sup>; (ii) es el gobernador del cabildo “NASA U’SE YAAKXNXISA”, ubicado en el municipio de Dagua, Valle del Cauca<sup>69</sup>; y (iii) el 31 de agosto de 2016<sup>70</sup> fue calificado por el CERREM con un valor de riesgo extraordinario de 52.22%. En consecuencia, no es exigible que el accionante vaya a la jurisdicción ordinaria, ya que esto sería desproporcionado en razón de su situación de riesgo y de su calidad de sujeto de especial protección constitucional.

19. Así mismo, se ha determinado que la acción de tutela es el mecanismo idóneo y definitivo para resolver la situación de las doce (12) familias oriundas de las veredas El Vergel y El Pedregal de Caloto, Cauca, ya que: (i) estas personas se encuentran en una situación similar a la de Rafael Ulcue Perdomo, en la medida en que (a) también son beneficiarias de la medida cautelar número 97/10 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, (b) han

---

<sup>68</sup> Folio 1, cuaderno de primera instancia.

<sup>69</sup> Folio 55, cuaderno de la Corte Constitucional

<sup>70</sup> Folio 158, cuaderno de primera instancia.

sido víctimas de amenazas y hostigamientos por parte de grupos al margen de la ley que circulan dentro del mismo territorio, y (c) están en la misma situación de incertidumbre respecto a su seguridad personal. En ese sentido, se ve que (ii) las órdenes de protección que puedan darse tendrán una incidencia directa en la salvaguarda de los derechos fundamentales de aquellos no tutelantes porque hacen parte de la misma comunidad y tienen los mismos problemas de seguridad personal y de retorno a la tierra que tiene el señor Rafael Ulcue Perdomo.

### **El derecho a la seguridad de las personas cuando se encuentra en riesgo la vida**

20. Los artículos 2 y 11 de la Constitución han determinado que las *“autoridades de la República están instituidas para proteger la vida de todas las personas residentes en Colombia”*, por tratarse de un derecho de carácter fundamental e *“inviolable”*. En esa medida, garantizar el derecho a la vida es una responsabilidad inalienable del Estado, debido a que se trata de uno de los valores axiales de la Constitución. Sin ella no sería posible el ejercicio de ningún otro derecho, por lo que es un compromiso de todos los asociados del Estado respetarla, protegerla y valorarla, dentro de los límites del ordenamiento jurídico.

21. Sobre el deber de protección de la vida, el Estado Colombiano ha ratificado diferentes tratados internacionales de derechos humanos. El artículo 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, establece que *“[T]odo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.”* De este modo, el compromiso de defensa de la vida como bien constitucionalmente protegido, se instituye prioritariamente en un deber indispensable para las autoridades públicas. Esto, en razón de que tanto los artículos constitucionales como los tratados internacionales, han impuesto un mandato de obligatorio cumplimiento a todas las autoridades del Estado a llevar a cabo actividades, en el ámbito de sus funciones, tendientes a lograr las condiciones para el desarrollo efectivo de la vida de los ciudadanos.

22. Este derecho también se ha desarrollado jurisprudencialmente en dos ámbitos vinculantes para el Estado: los deberes de respetarla y de protegerla. Las autoridades públicas están doblemente obligadas a abstenerse de vulnerar el derecho a la vida y a evitar que terceros lo afecten.

La **sentencia T-981 de 2001**<sup>71</sup> señaló que el Estado debe responder *“a las demandas de atención de manera cierta y efectiva”* cuando se tenga conocimiento de amenazas *“sobre la existencia y tranquilidad de individuos o grupos que habitan zonas de confrontación o que desarrollan actividades de riesgo en los términos del conflicto”*. De esta manera, es inexcusable que el Estado pretenda cumplir con sus deberes limitándose a señalar su imposibilidad para prestar la ayuda requerida. Para el juez constitucional es indiferente quien es el sujeto que con sus actuaciones amenaza el derecho

---

<sup>71</sup> M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

fundamental a la vida, pues la obligación del Estado es la de asegurar su inviolabilidad.

Ahora bien, respecto a la noción de amenaza esta Corte ha determinado que consiste en *“una violación potencial que se presenta como inminente y próxima. Respecto de ella la función protectora del juez consiste en evitarla”*<sup>72</sup>. La **sentencia T-1026 de 2002**<sup>73</sup> estableció los siguientes criterios para evaluar las circunstancias de una amenaza:

**i) La realidad de la amenaza** exige que haya sido comunicada o manifestada a la víctima y que pueda ser convalidada objetivamente, lo que implica que no debe tratarse de un temor individual *“frente a una situación hipotética, pues los riesgos imaginarios no son amparables constitucionalmente”*;

**ii) La individualidad de la amenaza:** requiere que sea dirigida contra un sujeto o un grupo determinado o determinable de personas, de esta manera se puede establecer que el peligro que *“corren es excepcional en relación con el riesgo general que debe soportar la población o el grupo o sector al cual pertenecen”*.

**iii) La situación específica del amenazado:** en este criterio se deben tener en cuenta

*“aspectos subjetivos que rodean al peticionario, tales como el lugar de residencia, la pertenencia a un partido político, la actividad sindical, la situación económica, la actividad profesional, la labor desempeñada como empleado de cierta entidad estatal o empresa privada, los vínculos familiares, ciertas actuaciones realizadas o haberse visto involucrado en acciones adelantadas por grupos armados que actúan por fuera de la ley”*.

**iv) El escenario en que se presentan las amenazas:** es necesario analizar las circunstancias *“históricas, sociales, económicas y políticas del lugar donde se asegura que han ocurrido las amenazas*<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/t-924-14.htm> - ftn19”.

**v) La inminencia del peligro:** la autoridad competente debe verificar las circunstancias generales de riesgo para determinar la probabilidad de la ocurrencia de una afectación grave de la vida que amenace los derechos fundamentales de la persona. Dicho en otros términos es necesario valorar, que la amenaza sea individualizada y que si se presenta en una zona de presencia activa de los grupos insurgentes, aumenta la probabilidad del riesgo. Por lo tanto, también se debe tener en cuenta que *“la dificultad de determinar la realidad de su acaecimiento aumenta en la medida en que la vulneración depende de la actuación de terceras personas”*. En suma, la autoridad competente para calificar la naturaleza de la amenaza debe

<sup>72</sup> Sentencia T-349 de 1993, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>73</sup> M.P. Rodrigo Escobar Gil.

evaluar *“cuidadosamente los criterios anteriores, con el fin de verificar tanto su existencia real como la probabilidad de la ocurrencia de un daño grave e inminente a la persona.”*

La apreciación integral y razonable de estos factores genera en la autoridad competente el deber de adoptar las medidas tendientes a otorgar protección especial a quien es objeto de amenaza.

La **sentencia T-719 de 2003**<sup>74</sup> estableció una escala de riesgos y amenazas para brindar protección especial por parte del Estado a la persona que se encuentra amenazada. Sus niveles son: i) mínimo, ii) ordinario, iii) extraordinario, y iv) extremo. Esta categorización resulta determinante *“para diferenciar el campo de aplicación del derecho a la seguridad personal de las órbitas de otros dos derechos fundamentales con los cuales está íntimamente relacionado, sin confundirse con ellos: la vida y la integridad personal”*.

Con base en esa distinción es posible proteger eficazmente el derecho a la seguridad personal. Respecto a este derecho, debe señalarse que solo se tendrá la protección estatal ante riesgos **extraordinarios** o **extremos** que la persona no tiene el deber jurídico de soportar. Estos dependen esencialmente del caso concreto, *“y deben ser evaluad[o]s como un todo, desde una perspectiva integral, para establecer la naturaleza, alcance, intensidad y continuidad de los riesgos que gravitan sobre cada individuo”*.

23. Por lo anterior, la seguridad debe ser entendida como un valor constitucional, y un derecho fundamental. Acerca de esta última faceta, es importante precisar que es una garantía que debe ser preservada por el Estado sobre todas las personas que lo habitan, ya que es la única manera de garantizar la efectividad de los derechos fundamentales a la vida y a la integridad física de cada individuo.

### **El deber de protección del Estado en relación con la vida y la seguridad personal de líderes, lideresas, autoridades y representantes indígenas**

24. La obligación en cabeza del Estado de respetar y proteger la vida de las personas es consecuencia de los artículos 2, 6 y 22 de la Carta Política, debido a que en estos expresa su voluntad de defender y difundir los derechos humanos como el fundamento de la convivencia pacífica. En este sentido, la Conferencia Mundial de los Derechos Humanos expresó en la Declaración y Programa de Acción de Viena, que una de las cuestiones prioritarias para la comunidad internacional consiste en promover y proteger los derechos humanos. Por eso, su divulgación y cumplimiento son acciones que dignifican y enaltecen la condición humana. En esa medida, la labor desplegada por los defensores y defensoras de derechos humanos toma una particular relevancia, debido a que contribuyen a la vigencia y consolidación del Estado de Derecho.

---

<sup>74</sup> M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

25. La jurisprudencia constitucional ha determinado que los defensores de derechos humanos juegan un papel fundamental en la democracia colombiana. En la **Sentencia T-059 de 2012**<sup>75</sup>, la Sala Octava de Revisión conoció de una acción de tutela promovida por dos líderes de grupos de población desplazada afrodescendiente que alegaban que sus derechos fundamentales a la vida, a la integridad física y a la seguridad personal habían sido vulnerados por el Ministerio del Interior y de Justicia. El motivo de su reclamo era que habían sido desvinculados de los programas especiales de protección de los que eran beneficiarios, ya que habían sido calificados con un riesgo ordinario. Siendo así, la Corte concluyó que aun cuando de las autoridades públicas pueda predicarse cierto grado de discrecionalidad en la adopción de medidas de protección, estas *“deberán hacer cuanto esté a su alcance, con especial diligencia, para proveer la seguridad requerida por estos sujetos de especial protección, como manifestación de sus deberes constitucionales más básicos”*.

26. En la **sentencia T-078 de 2013**<sup>76</sup>, la Corte Constitucional conoció el caso de un líder indígena, dirigente de la Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas en Colombia, al que la Unidad Nacional de Protección suspendió sus medidas de protección a pesar de era beneficiario de una medidas cautelares de la CIDH. Lo anterior bajo el argumento de que el estudio de seguridad efectuado había determinado que el riesgo al que estaba expuesto era de naturaleza ordinaria.

Ante esta situación, la Corte indicó que las autoridades competentes son las encargadas de identificar el tipo de amenaza que se cierne sobre la persona y definir de manera oportuna las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes

*“para evitar la consumación de un daño, especialmente cuando se trata de personas que por su actividad misma están expuestas a un nivel de amenaza mayor, como sería el caso de los defensores de derechos humanos, altos funcionarios, periodistas, líderes sindicales, docentes en zona de conflicto, minorías políticas o sociales, reinsertados, personas en condiciones de indigencia, desplazados por el conflicto armado, personas privadas de la libertad, soldados que prestan servicio militar obligatorio, niños y niñas y sujetos de un especial grado de protección por su notoria situación de indefensión”*.

Siendo así, esta Corporación determinó que en ese caso el accionante era un sujeto de especial protección constitucional porque era indígena, gobernador de una parcialidad y dirigente de la Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas en Colombia. En esa medida, estas cualidades eran razón suficiente para considerar tanto que los mecanismos judiciales para impugnar la decisión no eran ni idóneos ni efectivos, como para determinar que era necesario mantener las medidas de protección concedidas *“siempre y cuando [subsistieran] los factores que [habían dado] lugar a su otorgamiento.”*

---

<sup>75</sup> M.P. Humberto Sierra Porto

<sup>76</sup> M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo



Unas consideraciones especialmente relevantes para este caso son las que la Corte llevó a cabo en la **sentencia T-078 de 2013**<sup>77</sup>. En este caso analizó la situación de riesgo de un líder indígena y, al momento de contextualizar su situación, extendió sus consideraciones a los problemas que padecen los pueblos indígenas, así:

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

En ese sentido, la Corte concluyó que las autoridades públicas tienen deberes positivos cuando la afectación al derecho a la seguridad de una persona o grupo es (i) cierta y (ii) diferencial, ya que los pueblos indígenas hacen parte fundamental de la identidad del Estado Colombiano. De esta manera, los deberes de este último deben trascender el plano formal, por lo que deben ubicarse en el contexto de ser efectivos tanto para la protección del pueblo como para la de un individuo.

La **sentencia T-224 de 2014**<sup>78</sup> profundizó en la protección especial que deben tener los grupos sociales que por sus características históricas, culturales, o de otra naturaleza, enfrentan ordinariamente riesgos extraordinarios y, por lo tanto, son acreedores del derecho a una atención diferencial:

*“Este tribunal ha protegido colectivos que se encuentran en especiales circunstancias de riesgo, tales como: (i) los miembros de partidos políticos que por su orientación han sido objeto de acciones violentas; (ii) los testigos de casos de homicidios relacionados con alteraciones al orden público; (iii) los defensores de los derechos humanos; (iv) los reinsertados de grupos al margen de la ley; (v) las Comunidades de Paz; (vi) desplazados por la violencia; y (vii) los funcionarios públicos, como el caso de los jueces de la República, entre otros.”*

En esa línea, la **sentencia T-924 de 2014**<sup>79</sup> subrayó el deber que tiene el Estado de proteger la vida y la seguridad personal de quienes por sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, se exponen a un nivel de riesgo o amenaza mayor. Por lo anterior, señaló que las autoridades encargadas del estudio y de implementar las medidas de seguridad deben tener en cuenta las condiciones específicas del afectado y adoptar medidas de enfoque diferencial cuando se trate de

---

<sup>77</sup> M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>78</sup> M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>79</sup> M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

*“i) líderes sindicales; ii) líderes campesinos y comunitarios; iii) líderes indígenas y afrodescendientes; iv) operadoras y operadores de justicia; v) mujeres defensoras de derechos humanos; vi) las defensoras y los defensores del derecho al medio ambiente sano; y vii) las y los defensores de las personas LGTBI (Lesbianas, Gays, Trans, Bisexuales e Intersexuales). Ello, por la calidad de sujetos de especial protección constitucional que tienen.”*

Como consecuencia de lo anterior, la providencia explicó que estas personas gozan de una *presunción de riesgo* que debe ser inmediatamente activada por la autoridad pública competente para adoptar medidas y elementos de protección eficaces, oportunos e idóneos para amparar la vida, la integridad y la seguridad personal, los cuales solo pueden desvirtuarse luego de haberse adelantado las correspondientes valoraciones técnicas de seguridad.

Por último, la **sentencia T-124 de 2015**<sup>80</sup> determinó que las mencionadas evaluaciones de seguridad deben *“ser examinadas en relación con los principios de eficacia, pertinencia, idoneidad, oportunidad y enfoque diferencial”*. Sobre este último, señaló que consiste en observar *“especificidades y vulnerabilidades por pertenencia étnica, perfil etario, género, discapacidad, orientación sexual y procedencia urbana o rural de quienes son objeto del programa de protección”*, debido a que estos aspectos profundizan el riesgo de sufrir actos de violencia relacionados con el conflicto armado interno.

27. En conclusión, la jurisprudencia de esta Corte ha determinado que ostentar la calidad de líder o lideresa de derechos humanos constituye una actividad riesgosa en virtud de la función que cumplen estas personas. En esa medida, estas personas gozan de una presunción de riesgo que obliga a las autoridades competentes a ejecutar los medios idóneos para su protección, el cual durará hasta que se haya llevado a cabo el estudio de seguridad correspondiente. Este se debe llevar a cabo según los principios de eficacia, pertinencia, idoneidad, oportunidad y enfoque diferencial, en el entendido de que este último es el que garantiza el compromiso del Estado de proteger los diversos modos de vida que habitan dentro de él, proveyendo de una especial protección constitucional a los más vulnerables. Así mismo, se ha visto que la jurisprudencia constitucional también ha reconocido que la seguridad es un derecho que puede tener como titular a un pueblo o comunidad de diversidad étnica.

En ese sentido, es importante que las medidas para salvaguardar los derechos de las víctimas no se determinen exclusivamente en la situación individual de las personas y sus derechos subjetivos, sino también a partir de la concepción de las necesidades especiales de un grupo social protegido y determinado, como en este caso sería una comunidad indígena. Lo anterior, debido a que por sus características históricas, culturales y sociales, las comunidades indígenas enfrentan ordinariamente riesgos extraordinarios, por lo que sus necesidades como grupo social deben ser protegidas.

---

<sup>80</sup> M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

## Derechos de las víctimas del desplazamiento forzado en Colombia

28. El derecho fundamental a la reparación de las víctimas del desplazamiento forzado se desprende de varios principios constitucionales. El artículo 1° señala que la dignidad humana es uno de los fundamentos del Estado, mientras que el artículo 2° establece que el Estado tiene la obligación de garantizar la efectividad de los principios y derechos consagrados en la Constitución. De manera complementaria, el artículo 90 de la Carta Política dispone que el Estado sea responsable por la acción u omisión de las autoridades públicas. Esto último se traduce en que para efectos del desplazamiento forzado, el Estado debe adoptar políticas públicas tendientes a prevenirlo, así como proveer la atención, protección y restablecimiento de los derechos de las personas que han sido víctimas de este fenómeno. El Estado ha reconocido a las personas en situación de desplazamiento forzado como sujetos de especial protección constitucional. Lo anterior, con el fin de garantizar el acceso efectivo a los programas y medidas necesarias que permitan que estas personas superen la situación de afectación en que se encuentran.

29. Los tratados e instrumentos internacionales más relevantes sobre los derechos de las víctimas a la reparación, a la verdad y a la justicia, son i) los artículos 1, 2, 8 y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; ii) el artículo XVII de la Declaración Americana de Derechos del Hombre; iii) los artículos 2, 3, 9, 10, 14 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; iv) los artículos 1, 2, 8, 21, 24, 25 y 63 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y v) el artículo 17 del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra.

A partir de los parámetros y normas contenidas en estos instrumentos internacionales, se desprende la obligación Estatal de restablecer la propiedad, posesión, uso, goce y libre disposición de las víctimas de despojo o abandono de sus predios. Ahora bien, en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) existen documentos importantes que han sistematizado y definido con mayor precisión las reglas y directrices de estas obligaciones.

Esta Corte ha utilizado estos documentos para interpretar el contenido y el alcance de las obligaciones del Estado frente a las víctimas en general. Para este caso particular, se analizarán las obligaciones específicas en procesos de restitución de tierras. En la **sentencia C-795 de 2014**<sup>81</sup> esta Corporación reconoció la importancia de tres documentos:

*“(i) Los principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones;*

---

<sup>81</sup> M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

- (ii) *Los principios sobre la restitución de viviendas y patrimonio con motivo del regreso de los refugiados y desplazados internos (conocidos como los “Principios Pinheiro”); y*
- (iii) *Los principios rectores de los desplazamientos internos (conocidos como los “Principios Deng”)*”

Estos documentos sistematizan los estándares más altos de protección para las víctimas. En la **sentencia C-330 de 2016**<sup>82</sup> esta Corte precisó que estos principios

*“no crean nuevas reglas o nuevos derechos, sino que destacan, reivindican y precisan el alcance de los ya existentes en el derecho vigente, con el fin de facilitar su defensa, protección y garantía, por parte de los estados para que, de esta forma, contribuyan vigorosamente a remediar las debilidades de protección a la que se encuentran sometidas las víctimas.”*

Siendo así, estos son una serie de herramientas hermenéuticas invaluable al momento de determinar el marco de protección de los derechos de las víctimas y de las obligaciones del Estado en los procesos de restitución de tierras.

30. Ahora bien, desde el ámbito legal interno, la Ley 1448 de 2011<sup>83</sup> es el instrumento más importante para la defensa de las víctimas del desplazamiento forzado. En su artículo 3°, se define a las víctimas como:

*“aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1o de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.”*

Esta situación es extensiva al cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida.

31. Esta Corporación ha hecho enormes esfuerzos para proteger los derechos de las víctimas incluso antes de la expedición de la Ley 1448 de 2011. Para empezar, en la **sentencia T-025 de 2004**<sup>84</sup> esta Corporación declaró un Estado de Cosas Inconstitucional debido a la deficiencia en las labores estatales adelantadas para proporcionar atención integral a la población desplazada, así como la ausencia de coordinación general del sistema de atención a la población desplazada.

---

<sup>82</sup> M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>83</sup> *“Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.”*

<sup>84</sup> M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

En la **sentencia T-1135 de 2008**<sup>85</sup>, la Corte determinó que a las personas desplazadas no se las puede someter al trámite riguroso de las acciones judiciales para cuestionar los actos administrativos que expiden las entidades encargadas de brindar asistencia humanitaria y de reparar a las víctimas, toda vez que ello resultaría contrario a sus derechos fundamentales:

*“Debe quedar claro que, debido a la gravedad y a la extrema urgencia a la que se ven sometidas las personas desplazadas, no se les puede someter al trámite de las acciones judiciales para cuestionar los actos administrativos de la Red, ni a la interposición de interminables solicitudes a la coordinadora del Sistema. Aquello constituye la imposición de cargas inaguantables, teniendo en cuenta las condiciones de los connacionales desplazados, y son factores que justifican la procedencia de la acción de tutela. En este contexto, se ha admitido que cuando quiera que en una situación de desplazamiento forzado una entidad omita ejercer sus deberes de protección para con todos aquellos que soporten tal condición, la tutela es un mecanismo idóneo para la protección de los derechos conculcados.”*

En esa misma línea, en la **sentencia T-299 de 2009**<sup>86</sup> la Corte determinó que las diversas autoridades no pueden imponer requisitos que impliquen para las víctimas una carga desproporcionada, en la medida en que estas personas, por su condición de vulnerabilidad manifiesta, muchas veces se encuentran en incapacidad de cumplir tales exigencias y con ello se desconocería la especial protección constitucional a la que tienen derecho. En esa oportunidad, la Corte se pronunció en los siguientes términos:

*“En relación con las diferentes vías para que las víctimas individuales y colectivas de delitos en general, así como de graves violaciones a los derechos humanos y del desplazamiento forzado en particular, puedan obtener el derecho a la reparación integral, en general los ordenamientos prevén tanto la vía judicial como la vía administrativa. Estas diferentes vías de reparación a víctimas presentan diferencias importantes: (i) la reparación en sede judicial hace énfasis en el otorgamiento de justicia a personas individualmente consideradas, examinando caso por caso las violaciones. En esta vía se encuentra articulada la investigación y sanción de los responsables, la verdad en cuanto al esclarecimiento del delito, y las medidas reparatorias de restitución, compensación y rehabilitación de la víctima. Propia de este tipo de reparación judicial, es la búsqueda de la reparación plena del daño antijurídico causado a la víctima. ii) Mientras que por otra parte, la reparación por la vía administrativa se caracteriza en forma comparativa (i) por tratarse de reparaciones de carácter masivo, (ii) por buscar una reparación, que si bien es integral, en cuanto comprende diferentes componentes o medidas de reparación, se guía fundamentalmente por el principio de equidad, en razón a que por esta vía no resulta probable una reparación plena del daño, ya que es difícil determinar con exactitud la dimensión, proporción o cuantía del daño sufrido, y (iii) por ser una vía expedita que facilita el acceso de las víctimas*

---

<sup>85</sup> M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>86</sup> M.P. Mauricio González Cuervo.

*a la reparación, por cuanto los procesos son rápidos y económicos y más flexibles en materia probatoria. Ambas vías deben estar articuladas institucionalmente, deben guiarse por el principio de complementariedad entre ellas, y deben garantizar en su conjunto una reparación integral, adecuada y proporcional a las víctimas.”*

Por su parte, la **sentencia T-458 de 2010**<sup>87</sup> determinó que la reparación a las víctimas implica el restablecimiento de los derechos al estado anterior a la comisión del hecho victimizante, en cuanto sea posible:

*“El derecho a obtener reparación es de carácter integral. Esto significa que su alcance excede la visión meramente económica de la participación de las víctimas dentro de los procesos llevados contra los responsables del daño, y debe abarcar todos los daños y perjuicios sufridos por la víctima a nivel individual y comunitario. En el plano individual, la Corte ha sostenido que las medidas de reparación se extienden a“(i) la restitución in integrum, o reposición de la situación a su estado original; (ii) la indemnización o reparación por equivalencia en dinero, y (iii) la satisfacción o reparación moral”. En el plano comunitario, también las víctimas colectivas de violaciones de sus derechos humanos o de delitos por parte de grupos armados al margen de la ley, tienen derecho a una reparación colectiva que exige por parte del Estado la implementación de medidas económicas y simbólicas de satisfacción colectiva, garantías de no repetición, y acciones orientadas a la reconstrucción psicosocial de las poblaciones afectadas por la violencia.”*

32. En conclusión, el Estado tiene una obligación especial con las víctimas del desplazamiento forzado en la medida en que estas son sujetos de especial protección constitucional. Por lo anterior, no pueden ser sometidas ni a trámites o requisitos rigurosos para cuestionar actos administrativos expedidos por entidades encargadas de proporcionar asistencia humanitaria y reparación. Además, las víctimas deben ser reparadas de manera integral, por lo que las acciones estatales deben encaminarse a restablecer sus derechos al estado en que se encontraban antes de que se cometieran los hechos victimizantes, dentro de lo posible. Por último, debe señalarse que las autoridades del Estado deben hacer una interpretación extensiva respecto a las medidas de protección de los derechos fundamentales de las víctimas, por lo que estas deberán cobijar a todas las personas que estén en una situación similar o análoga.

### **El derecho al retorno y a la reubicación de las víctimas del desplazamiento forzado en Colombia**

33. El derecho a la restitución de tierras es un mecanismo cuyo objetivo es satisfacer el derecho a la reparación integral de las víctimas. En ese sentido, al analizar el marco de protección interno frente a los derechos a la verdad, justicia y la reparación, en la **sentencia T-715 de 2012**<sup>88</sup> esta Corte identificó que de los artículos 2, 29, 93, 229 y los numerales 6 y 7 del artículo 250 de la

---

<sup>87</sup> M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

<sup>88</sup> M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Constitución Política, podía desprenderse el carácter fundamental del derecho a la restitución de tierras.

34. Como ya se ha visto, en el ámbito internacional y local, los principios Deng y los principios Pinheiro son instrumentos de interpretación para los derechos de las víctimas y las obligaciones del Estado en los procesos de restitución de tierras.

Los Principios Deng definen los derechos y garantías de protección a favor de las personas que han padecido de desplazamiento forzado. Estos determinan que los Estados tienen la responsabilidad de proteger y asistir a este tipo de víctimas durante los desplazamientos y también durante su regreso, reasentamiento y reintegración. Así mismo, estos principios se caracterizan por prohibir explícitamente cualquier práctica que lleve a la privación arbitraria de la propiedad o de posesiones de la población en situación de desplazamiento. En ese sentido, determinan el deber del Estado de proteger la propiedad y las posesiones que hayan sido abandonadas por las personas en condición de desplazamiento forzado, frente a actos de destrucción y apropiación, ocupación o usos arbitrarios e ilegales. En cuanto al derecho al retorno, prevén la obligación de apoyo en cabeza de los Estados, así como el ejercicio de acciones que permitan a las víctimas obtener la restitución o una compensación adecuada.

Por su parte, los Principios Pinheiro contemplan una serie de previsiones normativas más amplias y detalladas frente a la protección del derecho a la restitución. Por un lado, establecen que los derechos de propiedad, posesión y reparación para las víctimas del desplazamiento constituyen un elemento central para la solución de conflictos, la consolidación de la paz, el regreso seguro y sostenible de las poblaciones desplazadas y el establecimiento del Estado de Derecho. Por otro lado, señalan que tales derechos son un eje de la justicia restitutiva, encaminada a impedir la repetición de las situaciones que generaron el desplazamiento. A partir de esa premisa, prevén la existencia del derecho a la restitución de toda propiedad despojada a las víctimas, a menos de que sea fácticamente imposible, caso en el cual deberá proveerse una compensación justa.

35. En el ordenamiento jurídico colombiano, el artículo 66 de la Ley 1448 de 2011 establece la reubicación de personas víctimas de desplazamiento forzado:

***“ARTÍCULO 66. RETORNOS Y REUBICACIONES. Con el propósito de garantizar la atención integral a las personas víctimas de desplazamiento forzado que deciden voluntariamente retornar o reubicarse, bajo condiciones de seguridad favorables, estas procurarán permanecer en el sitio que hayan elegido para que el Estado garantice el goce efectivo de los derechos, a través del diseño de esquemas especiales de acompañamiento.”***

En la **sentencia C-280 de 2013**<sup>89</sup> esta Corporación declaró exequible condicionalmente esta norma, debido a que consideró que esta *“respeto y mantiene la esencia de lo previsto en el punto 10 de los Principios Pinheiro, conforme al cual las personas desplazadas tienen derecho a un regreso voluntario en condiciones de seguridad y dignidad.”*

36. Ahora bien, en este punto es importante reiterar que, incluso antes de la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, la jurisprudencia constitucional ha sido clara en establecer que el reasentamiento de las víctimas debe cumplir algunas condiciones. La **sentencia T-1115 de 2008**<sup>90</sup> estudió el caso de unas familias desplazadas que habían sido reubicadas en un predio rural. Sin embargo, este no tenía las condiciones mínimas necesarias para su habitabilidad ni para la explotación agraria, por lo que la Corte ordenó que se reubicara a las personas en un predio

*“que tenga condiciones de habitabilidad, agua potable y posibilidades de establecer cultivos que les permitan obtener una subsistencia digna, pero que también tenga vocación agropecuaria que asegure su estabilización socioeconómica. En este proceso de reubicación se deberán respetar los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad señalados y asegurar la plena participación de los afectados”.*

La **sentencia T-528 de 2010**<sup>91</sup> examinó el caso de un desplazado a quien se le otorgó un predio con las siguientes características:

*“i) el predio adjudicado no tenía vivienda; ii) la tierra era árida e improductiva; iii) no tenía agua potable y, iv) nunca le otorgaron ningún crédito para poder llevar a cabo el proyecto productivo que permitiría su estabilización socioeconómica.”; adicionalmente “el actor se vio obligado a abandonar su parcela debido a las amenazas proferidas por algunos de sus vecinos que, al parecer, pertenecían a grupos al margen de la ley.”*

En ese caso la Corte consideró que el INCODER había desconocido el derecho a la reubicación, debido a que el predio no reunía las condiciones mínimas necesarias para asegurar al hogar desplazado el derecho a un nivel de vida adecuado, por lo que ordenó su reubicación.

37. En conclusión, se tiene que los procesos de retorno y reubicación deben cumplir con requisitos mínimos para que sean conformes a la Constitución y a las normas que integran el bloque de constitucionalidad. En ese sentido, estos procesos deben ser i) voluntarios; ii) estar fundamentados en una elección libre, informada e individual; iii) garantizar la seguridad y dignidad de los desplazados y iv) garantizar condiciones de habitabilidad del nuevo predio.

## **El caso concreto**

---

<sup>89</sup> M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

<sup>90</sup> M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>91</sup> M.P. Juan Carlos Henao Pérez



38. El señor Rafael Ulcue Perdomo interpuso acción de tutela en contra de la Unidad Nacional de Protección porque considera que le vulneró sus derechos fundamentales a la vida y a la seguridad. El demandante, que es líder indígena y víctima de desplazamiento forzado, ha sido objeto de hostigamientos sistemáticos de individuos pertenecientes a distintos grupos al margen de la ley. A pesar de que actualmente cuenta con medidas de protección, estima que no corresponden al nivel de riesgo que afronta ni a las especificidades de su caso. En consecuencia, solicitó que se le ordenara a la UNP que le prestara las siguientes medidas de protección inmediata: (i) un esquema de seguridad personal con enfoque diferencial; (ii) una vivienda en condiciones seguras; y (iii) una garantía de libre desplazamiento con enfoque diferencial.

39. Las pruebas recaudadas en instancia y en sede de revisión han permitido a esta Sala constatar las actividades de liderazgo del demandante, no sólo desde el cargo que actualmente ostenta como gobernador de cabildo, sino desde hace varios años. En ese sentido, se ha desempeñado como defensor de derechos humanos en los departamentos del Cauca y Valle del Cauca. Su labor es compleja no sólo por la naturaleza de la misma, sino por el espacio geográfico en el que se desenvuelve. En efecto, las condiciones en terreno plantean la cobertura de un espacio considerable, lo que se agrava por las dificultades de acceso e infraestructura y la presencia de actores armados de distintos grupos al margen de la ley, de quienes ha recibido amenazas que han sido puestas en conocimiento de las autoridades. No obstante, en su condición de víctima de desplazamiento forzado, vivía en la vereda El Marañón junto con un grupo de familias desplazadas hasta que fue nombrado como gobernador del cabildo indígena “NASA U’SE YAAKXNXISA”, momento en el que se trasladó al municipio de Dagua, Valle del Cauca. Sin embargo, debido a los problemas de seguridad tuvo que desplazarse a la ciudad de Cali.

40. Adicionalmente, esta Sala ha constatado a lo largo del proceso la urgencia de reubicar a doce (12) familias indígenas que son beneficiarias de las medidas cautelares número 97/10 de la CIDH desde hace varios años, pues su situación de inseguridad no es aceptable. Ahora bien, en el escrito del 26 de octubre de 2017, la UARIV manifestó que “*en la sentencia T-525 de 2014 la Corte Constitucional se pronunció sobre la situación fáctica de 12 familias, pertenecientes a un grupo total de 179, todas provenientes de las veredas el Vergel y el Pedregal, Cauca, protegidas por la medida cautelar*”<sup>92</sup>. En ese sentido, si bien las personas protegidas por esa sentencia también recae sobre el mismo grupo de doce (12) familias cobijado por la medida cautelar de la CIDH, debe señalarse que esta providencia emerge de una noticia de amenaza y vulneración de derechos fundamentales que esta Sala recibió de manera indirecta al conocer la situación de seguridad del accionante, por lo que se encuentra dentro de sus límites y competencias pronunciarse sobre ellos, sin perjuicio de desconocer la sentencia T-525 de 2014.

---

<sup>92</sup> Folio 202, cuaderno de la Corte Constitucional.

Lo anterior, debido a que, como se ha visto, tanto en el año 2016 como en el 2017, la Defensoría del Pueblo ha solicitado a la UNP una evaluación de riesgo de esta comunidad, debido a los constantes hostigamientos que padece por parte de distintos grupos al margen de la ley. Así mismo, la Defensoría ha solicitado una reevaluación de riesgo del señor Ulcue, ya que considera necesario que las medidas de protección tomadas respondan adecuadamente a la situación de seguridad del demandante.

41. Ante este escenario, esta Sala de Revisión ha planteado dos problemas jurídicos. El primero es si la UNP vulneró el derecho fundamental a la seguridad personal de un líder indígena al tomar una medida de protección sin tener en cuenta las características personales del afectado y un enfoque diferencial. El segundo es si la Agencia Nacional de Tierras y la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, violaron los derechos a la vida, seguridad, retorno y reubicación de un grupo de doce (12) familias que han sufrido agresiones y amenazas violentas en su contra, al no haberlas reubicado de manera efectiva con plenas condiciones de habitabilidad y seguridad en otro predio. Siendo así, se ve que los problemas de seguridad y reasentamiento no están desligados, ya que la solución del primero está sujeto a la resolución del segundo, debido a que no es posible que garantizar la seguridad de la comunidad si aún existe incertidumbre sobre su reubicación y reasentamiento.

### ***El caso de Rafael Ulcue Perdomo***

42. El reproche principal del actor, reforzado por las apreciaciones de la Defensoría del Pueblo, es que las medidas de protección adoptadas por la UNP no se ajustan a sus necesidades debido a la ausencia de un enfoque diferencial que tome en consideración varias de sus características. El señor Rafael Ulcue Perdomo es un líder indígena que se desempeña como un reconocido defensor de derechos humanos. Aunque su domicilio se encuentra en Cali, lleva a cabo su trabajo en zonas rurales apartadas y de difícil acceso. En los últimos ocho años ha vivido varios hostigamientos presenciados por su comunidad y por la Guardia Indígena: el asesinato de su hermano Sergio Ulcue Perdomo el 17 de noviembre de 2013<sup>93</sup>, una serie de llamadas amenazantes a través de teléfonos desconocidos durante enero de 2016<sup>94</sup>, una explosión cerca de su casa el 15 de enero de 2017<sup>95</sup>, hostigamientos por parte del señor Jonatan Pino Daza el 13 de febrero de 2017 y 26 de julio del mismo año<sup>96</sup>, entre otros.

43. A pesar de que el accionante y distintas entidades han denunciado estas amenazas en su contra<sup>97</sup>, no se ha presentado ninguna respuesta institucional al respecto. Sin embargo, el 8 de agosto de 2016, el Grupo de Valoración Preliminar de la UNP llevó a cabo una evaluación de riesgo del señor Ulcue

---

<sup>93</sup> Folio 184, cuaderno de la Corte Constitucional.

<sup>94</sup> Folio 8, cuaderno de primera instancia.

<sup>95</sup> Folio 146, cuaderno de la Corte Constitucional.

<sup>96</sup> Folio 54, cuaderno de la Corte Constitucional.

<sup>97</sup> El 16 de febrero de 2016 el señor Rafael Ulcue Perdomo presentó una denuncia ante la Fiscalía General de la Nación (folio 8, cuaderno de primera instancia). En la instancia de revisión la Defensoría del Pueblo ha denunciado los hechos de los que ha sido víctima el señor Ulcue Perdomo (folio

Perdomo por temporalidad. En esta ocasión, el GVP ponderó un riesgo extraordinario en 52.22%. Este fue confirmado por el CERREM el 30 de agosto de 2016. En consecuencia, a través de la Resolución 6758 del 31 agosto de 2016<sup>98</sup>, la UNP ratificó las medidas extraordinarias de protección que le habían sido concedidas mediante la Resolución 0118 del 6 de julio de 2015<sup>99</sup>, las cuales consisten en un medio de comunicación y un chaleco blindado. La motivación de este acto administrativo se articula de la siguiente manera:

*“la persona identificada con el número de cédula relacionado a continuación presentó solicitud de protección y en consecuencia le fue realizado el estudio del nivel de riesgo del que trata el artículo 2.4.1.2.35 del Decreto 1066 de 2015, estudio que fue posteriormente presentado ante el Grupo de Valoración Preliminar en donde le fue ponderado EXTRAORDINARIO, el cual fue remitido a la Secretaría Técnica del Comité.*

*Que en virtud del resultado de la mencionada evaluación de riesgo el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM Poblacional celebrado el día 30/08/2016, recomendó:*

<i>Nombre</i>	<i>Cedula</i>	<i>Población</i>	<i>Cargo</i>	<i>Datos Ubicación del Evaluado</i>	<i>Recomendaciones del CERREM</i>	<i>Temporalidad</i>	<i>Observaciones</i>
<i>RAFAEL ULCUE PERDOMO</i>	<i>94.299.880</i>	<i>5.2 Dirigentes o representantes de las comunidades indígenas o dirigentes o representantes o miembros de grupos étnicos</i>	<i>Dirigentes representantes de Com. Indígenas Gobernador del Cabildo Indígena Nuevo Despertar del municipio de Dagua y hace parte del equipo de apoyo de la consejería ORIVAC-</i>	<i>Cll 2 C Oeste no 75-20 Barrio Los Chorros. <a href="mailto:rafaelulcu@om.com">rafaelulcu@om.com</a> 3118247709 Cali-Valle</i>	<i>Ratificar un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco blindado</i>	<i>Por doce (12) meses, a partir de la fecha en la cual quede en firme el presente acto administrativo</i>	<i>En caso de contar con medidas de protección diferentes a las adoptadas mediante el presente acto administrativo proceder a su ajuste y/ofinalización de acuerdo con las recomendaciones hechas por</i>

<sup>98</sup> Folio 158, cuaderno de primera instancia.

<sup>99</sup> Folio 151, cuaderno de primera instancia.

			Valle del Cauca				el Comité
--	--	--	--------------------	--	--	--	-----------

*Que teniendo en cuenta la normatividad que rige la materia, estas recomendaciones se entienden ajustadas a la ley; por lo cual, la UNP procederá a ratificar las medidas definidas que son de su competencia y a remitir a las demás entidades lo que corresponda.”<sup>100</sup>*

44. Durante el trámite de revisión la Sala indagó específicamente sobre el enfoque diferencial en los procedimientos de la UNP. La entidad señaló varios documentos que lo desarrollan:

- (i) Decreto Ley 4633 de 2011<sup>101</sup>: su objeto es generar el marco legal e institucional de la política pública de atención integral, protección, reparación integral y restitución de derechos territoriales para los pueblos y comunidades indígenas como sujetos colectivos y a sus integrantes individualmente considerados. El Estado garantiza el cumplimiento de las medidas de protección a los pueblos y comunidades indígenas en circunstancias relacionadas con el conflicto armado, y que se encuentran establecidas en el Derecho Internacional Humanitario.
- (ii) Decreto 1066 de 2015<sup>102</sup>: establece que los comités de evaluación de riesgo y recomendación de medidas se llevarán a cabo por cada objeto de protección. La UNP aclaró que cuenta con el CERREM de indígenas en el que participan delegados de la Organización Nacional Indígena Colombia–ONIC.
- (iii) Protocolo de análisis de riesgo para la población indígena: escrito de manera concertada con las autoridades indígenas delegadas por la Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas.

Respecto a los mecanismos prácticos diferenciales para garantizar la seguridad de líderes indígenas, la UNP señaló que además de los mecanismos de protección establecidos en el artículo 2.4.1.2.11 del Decreto 1066 de 2015, los líderes y comuneros indígenas cuentan con las siguientes medidas, previa concertación:

- (i) servicio de escolta a través de la Guardia Indígena;
- (ii) capacitación para la Guardia Indígena en el servicio de escolta y en el desarrollo de habilidades para las actividades de control territorial;
- (iii) servicio de escolta sin armas;
- (iv) vehículos de protección adecuados para territorios indígenas;
- (v) burros para garantizar la autonomía en los desplazamientos en zonas de difícil acceso;
- (vi) embarcaciones con motores fuera de borda para garantizar autonomía en los desplazamientos en zonas de difícil acceso.

<sup>100</sup> Folio 158, cuaderno de la Corte Constitucional.

<sup>101</sup> “Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas.”

<sup>102</sup> Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior.

45. De este modo, si se lleva a cabo una comparación entre las normas y protocolos vigentes respecto a la protección de líderes indígenas, con la parte motiva del acto administrativo que ratificó las medidas extraordinarias de protección concedidas a Rafael Ulcue Perdomo, se llega a la conclusión de que no hay relación alguna entre las disposiciones sobre enfoque diferencial y la motivación de la resolución de la UNP. Lo anterior, debido a que esta última no tuvo en cuenta las características y el enfoque diferencial del accionante más allá de clasificarlo como líder indígena. Esos rasgos son correctos, pero insuficientes, desconocen aspectos tan importantes como la exposición constante a la que se enfrenta por las circunstancias geográficas del lugar, que no sólo son el resultado de la complejidad de la región, sino de su condición de desplazado y de la falta de reubicación de la comunidad de familias a la que pertenece.

Sobre el enfoque diferencial, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Derechos Humanos ha establecido que este tiene un doble significado, pues es a la vez un método de análisis y una guía para la acción:

*“En el primer caso, emplea una lectura de la realidad que pretende hacer visibles las formas de discriminación contra aquellos grupos o pobladores considerados diferentes por una mayoría o por un grupo hegemónico. En el segundo caso, toma en cuenta dicho análisis para brindar adecuada atención y protección de los derechos de la población.”<sup>103</sup>*

En ese sentido, el enfoque diferencial es una herramienta fundamental para amparar a personas o comunidades específicas que por sus características históricas, territoriales o culturales, merecen una mayor protección.

El artículo 64 del Decreto Ley 4633 de 2011<sup>104</sup>, establece los planes de protección de los derechos a la vida, libertad, integridad, y seguridad de pueblos y comunidades indígenas, en situación de riesgo extraordinario o extremo. En su parágrafo, este artículo dispone:

*“El programa de protección que lidera la Unidad Nacional de Protección, tendrá en cuenta en todas sus actuaciones, respecto de las comunidades indígenas, protocolos de enfoque diferencial, en la adopción de medidas materiales y seguimiento de las mismas”*

Esto refleja que la UNP no solo cuenta con mecanismos diferenciales, sino que también tiene el deber de utilizarlos.

---

<sup>103</sup> Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de la ONU. *Boletín sobre enfoque diferencial*. Publicado el 9 de julio de 2015. Disponible en línea en: <http://www.hchr.org.co/migracion/index.php/76-boletin/recursos/2470-ique-es-el-enfoque-diferencial>

<sup>104</sup> *“Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas.”*

46. En ese sentido, una aplicación razonable del enfoque diferencial implica que no basta con solo enunciar las características de la persona objeto de evaluación, sino que precisamente su condición de especial protección, sus propias circunstancias y rasgos distintivos son el lente a través del cual se analiza su situación. De esta manera, si bien en el caso objeto de estudio el acto administrativo que ratificó las medidas extraordinarias de protección concedidas a Rafael Ulcue Perdomo hizo alusión a su situación de líder indígena, esto no fue suficiente en la medida en que no se tuvieron en cuenta las implicaciones directas que este hecho tenía en la situación del accionante.

Así mismo, la mencionada resolución también soslayó la jurisprudencia de la Corte Constitucional respecto al deber que tiene el Estado de proteger la vida y la seguridad personal de quienes por sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, se exponen a un nivel de riesgo o amenaza mayor<sup>105</sup>.

47. El señor Ulcue Perdomo ostenta la calidad de líder indígena defensor de derechos humanos, por lo que desempeña una actividad riesgosa en virtud de la función que cumple. En esa medida, goza de una presunción de riesgo que obliga a las autoridades competentes a ejecutar los medios idóneos para su protección, el cual durará hasta que se hubiere concluido el estudio de seguridad correspondiente.

De esta forma, si se tiene en cuenta que esta Corporación ha determinado que la motivación de un acto administrativo “*no se reduce a un simple requisito formal de introducir cualquier argumentación en el texto de la providencia*”<sup>106</sup>, sino que constituye una garantía que tienen los particulares para evitar abusos de poder, esta Sala de Revisión ha llegado a la conclusión de que la Resolución 6758 del 31 agosto de 2016 no cumple con este requisito. Lo anterior, debido a que (i) no aplicó en forma debida el enfoque diferencial y (ii) no tuvo en cuenta que el oficio que desempeña el accionante goza de presunción de riesgo.

48. La Sala encuentra que la UNP violó los derechos fundamentales de Rafael Ulcue Perdomo al no aplicar un enfoque diferencial efectivo para proteger su seguridad y con ello su vida e integridad personal. En ese sentido, si bien la UNP es la entidad competente para determinar el nivel de riesgo del accionante, debido a la experticia de sus funcionarios, esta Sala de Revisión ha encontrado que se debe llevar a cabo una nueva valoración de riesgo, en la medida en que la Resolución proferida anteriormente no cumplió con los requisitos de debida motivación que debe contener cualquier acto administrativo.

49. Por lo anterior, esta Sala ordenará que la UNP lleve a cabo una nueva evaluación de riesgo del señor Rafael Ulcue Perdomo. En esta deberá hacer

---

<sup>105</sup> Sentencia T-924 de 2014, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Sentencia T-124 de 2015, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>106</sup> Sentencia T-204 de 2012, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

alusión directa a su condición de líder indígena desplazado, y deberá utilizar el enfoque diferencial como parte del método de análisis a seguir y guiará las medidas de protección de manera seria, objetiva y proporcional al riesgo. En consecuencia, tendrá que mencionarlo de manera expresa en su motivación con el objetivo de garantizar el derecho del afectado a conocer y eventualmente contradecir la decisión.

### ***El caso de las familias oriundas de las veredas El Vergel y El Pedregal de Caloto, Cauca***

50. Al largo de este caso, tanto el accionante, de manera indirecta, como la Defensoría del Pueblo, directamente, han denunciado las constantes vulneraciones que padecen las doce (12) familias oriundas de las veredas El Vergel y El Pedregal de Caloto (Cauca).

En primer lugar, esta comunidad es beneficiaria de la medida cautelar número 97/10 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>107</sup>, mediante la cual se le ordenó al Estado adoptar las medidas necesarias para garantizar los derechos fundamentales a la vida e integridad física de 179 familias oriundas de las veredas El Vergel y El Pedregal de Caloto, Cauca. En segundo lugar, estas doce (12) familias han visto en peligro sus derechos a la seguridad personal. Han sufrido el asesinato y amedrentamiento de sus líderes sociales, como son el homicidio de Sergio Ulcue Perdomo el 17 de noviembre de 2013<sup>108</sup>, las lesiones personales sufridas por Giovany Godoy Moreno a causa de una golpiza por sujetos desconocidos el 23 de noviembre de 2015<sup>109</sup>, y una explosión en una de las casas de los miembros de la comunidad el 15 de enero de 2017<sup>110</sup>. En tercer lugar, han visto vulnerados sus derechos y garantías como víctimas del conflicto, debido a que a pesar de tener sentencias judiciales a su favor<sup>111</sup> respecto al derecho que tienen a ser identificados e inscritos en el Registro Único de Víctimas, estas han sido incumplidas por las autoridades del Estado debido a que el núcleo de las familias ha ido creciendo, por lo que hay algunos de sus miembros que se encuentran por fuera. En cuarto lugar, también han sufrido la inobservancia en las condiciones que permiten hacer efectivo su derecho a la reubicación.

Sobre este punto, la Defensoría del Pueblo, mediante oficio del 2 de agosto de 2017<sup>112</sup>, informó a esta Corporación que a pesar de que el 20 de diciembre de 2016 algunos miembros de la comunidad enviaron a la Agencia Nacional de Tierras los documentos correspondientes para efectuar la postulación de un predio para reubicarse, esta última entidad no ha dado respuesta de la solicitud. Por su parte, la Agencia Nacional de Tierras, a través del oficio enviado a esta Corte el 9 de octubre de 2017<sup>113</sup>, señaló que no contaba con información sobre

<sup>107</sup> Folio 207, cuaderno de primera instancia.

<sup>108</sup> Folio 184, cuaderno de la Corte Constitucional.

<sup>109</sup> Folio 107, cuaderno de la Corte Constitucional.

<sup>110</sup> Folio 146, cuaderno de la Corte Constitucional.

<sup>111</sup> La sentencia T-545 de 2014, M.P. María Victoria Calle, ordenó a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que adopte las medidas adecuadas y necesarias para identificar al grupo de personas defendidas por el accionante y el nivel de riesgo que enfrentan.

<sup>112</sup> Folio 106, cuaderno de la Corte Constitucional.

<sup>113</sup> Folio 130, cuaderno de la Corte Constitucional.

la situación de las familias oriundas de las veredas El Vergel y El Pedregal de Caloto, Cauca. Esto refleja la falta de articulación institucional para llevar a cabo la reubicación de las doce (12) familias, por lo que la vulneración de sus derechos se hace evidente.

A partir de lo anterior, esta sala ha concluido que el contexto particular de violencia que vive esta comunidad se entrelaza con la falta de eficacia institucional para salvaguardar sus derechos. En ese sentido, no solo son víctimas de la violencia sino también del abandono e ineficacia estatal. Lo anterior, debido a que, entre otras cosas, no hay datos ciertos y fiables que indiquen (i) cuántas personas hacen parte de esta comunidad y (ii) quiénes son esas personas.

51. Teniendo en cuenta que la Corte es competente para decidir de manera extensiva sobre hechos que vulneran los derechos de las víctimas porque: (i) hay un grupo de personas víctimas del conflicto que a pesar de no haber interpuesto una acción de tutela, se encuentren en una situación común, similar o análoga a la de las víctimas que sí hicieron uso de ella; y (ii) haya una orden de protección, que incida de manera directa e inmediata en la salvaguarda de los derechos fundamentales de las víctimas que no interpusieron la acción de tutela. Lo anterior, debido a que (i) las doce (12) familias oriundas de las veredas El Vergel y El Pedregal de Caloto, Cauca, son un grupo de personas víctimas del conflicto armado que están en una situación análoga a la del accionante y (ii) las eventuales medidas de protección que podría dictar esta providencia tendrían un efecto directo e inmediato en la protección de sus derechos fundamentales.

Después de analizar con detalle el caso, esta Sala ha llegado a la conclusión de que los problemas que aquejan a la comunidad son dos: la falta de protección a su seguridad personal y la inoperancia institucional para llevar a cabo un reasentamiento. Ahora bien, es importante señalar que la solución del primer problema está sujeta a que se resuelva el segundo, en la medida en que no es posible que garantizar la seguridad de la comunidad si aún existe incertidumbre sobre su ubicación y asentamiento.

***La situación de seguridad de las doce (12) familias oriundas de las veredas El Vergel y El Pedregal del municipio de Caloto, Cauca***

52. Como ya se vio, la situación de las familias es grave y requiere medidas urgentes, debido a que han sido víctimas de asesinatos y hostigamientos de miembros de su grupo social. La posición de la UNP respecto a la situación de la comunidad ha sido ambivalente, debido a que se ha manifestado de manera diversa e incluso contradictoria. En el marco del Comité Interinstitucional de Verificación de Hechos Vulnerantes de Derechos Humanos, el 13 de mayo de 2016 aseguró que “*se hace necesario verificar el estado de la ruta de protección en el caso de la organización ORIVAC*”<sup>114</sup>. No obstante, en la reunión del 10 de mayo de 2017, manifestó en ese mismo comité que “*el 23*

---

<sup>114</sup> Organización Regional Indígena del Valle del Cauca.



*de febrero le comunicó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos los resultados de los 12 estudios de riesgo realizados con las familias, en el que se plantea que 11 estudios evidencian un riesgo ordinario, excepto el caso de Rafael Ulcue Perdomo quien fue valorado con un riesgo extraordinario pero con medidas blandas de acuerdo al informe del Cerrem.”<sup>115</sup>*

53. Ahora bien, durante el trámite de revisión, a través del auto del 22 de septiembre de 2017<sup>116</sup>, esta Sala de Revisión le preguntó a la UNP lo siguiente:

*“¿Cuál es la justificación de su inasistencia a las reuniones del Comité Interinstitucional de Verificación de Hechos Vulnerantes de Derechos Humanos en la zona de las comunidades el Vergel y el Pedregal de Caloto, Cauca?”<sup>117</sup>*

Lo anterior, ya que a través del oficio del 2 de septiembre de 2017<sup>118</sup>, la Defensoría del Pueblo había manifestado que debido a la recurrente inasistencia al Comité, había instado a la UNP a que participara. La Unidad Nacional de Protección, a través de oficio del 11 de octubre de 2017<sup>119</sup>, se manifestó sobre estos hechos de la siguiente manera:

*“Una vez revisados los sistemas de información de nuestra entidad, no se encontró registro de invitación alguna al Comité Interinstitucional de Verificación de Hechos Vulnerantes de Derechos Humanos, en la zona de las comunidades del Vergel y el Pedregal del municipio de Caloto, Cauca. Así mismo no fuimos requeridos por la Defensoría del Pueblo para la asistencia a dicho comité.”<sup>120</sup>*

No obstante, en su respuesta anexó un oficio de la Defensoría del Pueblo dirigido al Director de la UNP, el cual indicaba lo siguiente:

*“En primer lugar debo señalar la preocupación frente a la inasistencia de la entidad al Comité e insto a la entidad que usted representa a asumir un papel activo en este comité de seguimiento teniendo en cuenta que en dicho espacio los voceros de las familias ponen en conocimiento las situaciones de riesgo.”<sup>121</sup>*

Lo anterior implica una contradicción por parte de la UNP, debido a que si bien en su respuesta dijo que ni hacía parte del comité ni su intervención había sido solicitada por la Defensoría, ella misma anexó un documento que probaba lo contrario. Siendo así, esta ambivalencia demuestra que la entidad no tiene un registro claro acerca de lo que ocurre con las comunidades indígenas que analiza en esta oportunidad la Sala.

---

<sup>115</sup> Folio 80, cuaderno de la Corte Constitucional.

<sup>116</sup> Folio 111, cuaderno de la Corte Constitucional.

<sup>117</sup> Folio 117, cuaderno de la Corte Constitucional.

<sup>118</sup> Folio 106, cuaderno de la Corte Constitucional.

<sup>119</sup> Folio 159, cuaderno de la Corte Constitucional.

<sup>120</sup> Folio 159, cuaderno de la Corte Constitucional.

<sup>121</sup> Folio 161, cuaderno de la Corte Constitucional.

Ahora bien, en el oficio allegado el 26 de octubre de 2017<sup>122</sup>, la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, informó que:

*“La Unidad para las Víctimas entiende que los requerimientos formulados por su Honorable despacho tienen relación directa o, en otros términos, surgen de la mención que el accionante hace en su escrito de tutela de la sentencia T-525 de 2014<sup>123</sup>, donde la Corte Constitucional se pronunció sobre la situación fáctica de 12 familias, pertenecientes a un grupo total de 179, todas provenientes de las veredas el Vergel y el Pedregal, Cauca, protegidos por la medida cautelar número 97/10 proferida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 13 de agosto de 2010.*

Siendo así, de lo anterior se desprende que la sentencia T-525 de 2014 se ocupa del universo específico de las doce (12) familias protegidas por la medida de cautelar 97/10 de la CIDH. En ese sentido, si bien la Defensoría del Pueblo, en el oficio del 2 de agosto de 2017<sup>124</sup>, señala que *“acompaña, a través de la Defensoría Regional del Cauca, a 12 familias desde la secretaría técnica del comité interinstitucional de verificación”<sup>125</sup>*, no hay lugar a la afirmación de la UARIV de que los hechos sobre los que recae esta sentencia *“surgen de la mención que el accionante hace en su escrito de tutela de la sentencia T-525 de 2014”*, debido a que esta emerge de una noticia de amenaza y vulneración de derechos fundamentales que esta Sala recibió de manera indirecta al conocer la situación de seguridad del accionante, por lo que se encuentra dentro de sus límites y competencias pronunciarse sobre ellos, sin perjuicio de desconocer la sentencia T-525 de 2014.

54. El artículo 4º de la Resolución 1085 de 2015<sup>126</sup> del Ministerio del Interior, define en qué consisten las medidas de protección colectivas para las comunidades indígenas víctimas de violaciones de Derechos Humanos. Este artículo establece lo siguiente:

***“Artículo 4. Medidas de protección colectivas. Las medidas de protección colectiva son una respuesta a la evaluación integral del riesgo. Estas medidas pretenden contrarrestar elementos de riesgo asociados con la causa del riesgo, la amenaza y la vulnerabilidad.***

*Las medidas de protección colectiva se definirán a partir del análisis de riesgo y de las decisiones adoptadas por el CERREM donde se estudien este tipo de casos.*

*Estas medidas podrán materializarse a través de:*

---

<sup>122</sup> Folio 202, cuaderno de la Corte Constitucional.

<sup>123</sup> M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>124</sup> Folio 106, cuaderno de la Corte Constitucional.

<sup>125</sup> Folio 106, cuaderno de la Corte Constitucional.

<sup>126</sup> *“Por medio de la cual se expide el protocolo para implementar la Ruta de Protección Colectiva del programa de prevención y protección del Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección”.*

- *Acciones de protección individual, cuando estas tengan impacto sobre el colectivo objeto de protección.*
- *Apoyo a infraestructura para la protección*
- *Fortalecimientos organizativo y comunitario.*
- *Fortalecimiento de la presencia institucional.*
- *Establecimientos de estrategias de comunicación, participación e interacción con entidades que disminuyan el grado de exposición a riesgos del colectivo.*
- *Promoción de medidas jurídicas y administrativas que contrarresten factores de riesgo.*
- *Formulación e implementación de estrategias encaminadas a contrarrestar las causas del riesgo y la amenaza que se enmarcarán en la hoja de ruta definida en el CERREM de medidas de protección colectiva.*

*Para efectos de implementación de estas medidas de protección colectiva, las entidades actuarán en el marco de sus competencias en cumplimiento de la política pública de Prevención y Protección”*

Por su parte, el artículo 10 de esa misma Resolución establece la forma en que deben ser llevadas a cabo las evaluaciones de riesgo desarrolladas en el marco de solicitudes de medidas de protección colectivas. Este establece lo siguiente:

***“Artículo 10. Procedimiento del programa de protección para las solicitudes de medidas colectivas. Las evaluaciones de riesgo desarrolladas en el marco de las solicitudes de medidas colectivas, serán realizadas en el mismo tiempo que se establece para la evaluación de riesgo individual, una vez se tenga el consentimiento del grupo o comunidad objeto de valoración. Para tal efecto, el procedimiento a efectuarse será el siguiente:***

- *Recepción de la solicitud escrita de protección y diligenciamiento del formato de caracterización inicial del solicitante o representante del grupo o comunidad.*
- *Análisis y verificación de la pertenencia a la población objeto del programa de protección y existencia del nexo causal entre el riesgo y la actividad que desarrolla el grupo o comunidad, en un término no mayor a tres (3) días hábiles desde que se recibe la solicitud.*
- *Traslado al Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información- CTRAI, previa a la visita en terreno.*
- *Recopilación y análisis de información en terreno con participación del grupo o comunidad y las entidades del orden nacional y local, relacionadas con el caso.*
- *Cuando lo considere necesario, el Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información- CTRAI requerirá del apoyo técnico de otras entidades del orden nacional o local.*

- *Análisis y valoración del caso por parte del CERREM de medidas de protección Colectiva y presentación de la propuesta de medida de protección colectiva.*
- *Notificación y traslado por parte del Ministerio del Interior, a través de la Dirección de Derechos Humanos, a las entidades competentes sobre las medidas de protección colectiva.*
- *Notificación y traslado por parte del Ministerio del Interior, a través de la Dirección de Derechos Humanos, a las entidades competentes sobre las medidas de protección colectivas adoptadas por el CERREM.*
- *Adopción de medidas de protección que correspondan a la UNP por parte del Director mediante acto administrativo.*
- *Cuando en la decisión de implementación de medidas resulte involucrada una entidad diferente a la UNP, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior actuará como entidad articuladora entre entidades tanto del nivel nacional como local a fin de implementar la hoja de ruta a la que hace referencia en el artículo 9 de este protocolo.*
- *Comunicar al grupo o comunidad la decisión adoptada.”*

Para esta Sala de Revisión resulta inexplicable el hecho de que a lo largo de 8 años y a pesar de las denuncias, la UNP no haya llevado a cabo de oficio una evaluación de riesgo colectivo. Lo anterior, debido a que en distintos momentos y a través de diferentes actores institucionales y civiles, se le solicitó a esta entidad que tomara medidas de protección para este grupo. Esto demuestra una ineficacia por parte de la entidad a la hora de ejercer sus funciones, debido a que ni durante el trámite de revisión ni a lo largo de los años, señaló que esta comunidad podía acceder a esta evaluación.

55. Por lo anterior, se ordenará a esta entidad que en dos meses contados a partir de la notificación de esta providencia, lleve a cabo una evaluación colectiva de riesgo de las doce (12) familias oriundas de las veredas El Vergel y El Pedregal del municipio de Caloto (Cauca), beneficiarias de la medida cautelar 97/10 de la CIDH, para así determinar cuál es el riesgo en que estas se encuentran y si es procedente ordenar medidas de protección colectivas. Este examen deberá llevarse a cabo teniendo en cuenta el enfoque diferencial como el método de análisis a seguir y guía para la acción, ya que, como se puso en evidencia, este grupo social, además de tener una cultura y manera de ser particular, está en peligro debido las constantes amenazas de las que son víctimas sus miembros. En consecuencia, la UNP tendrá que utilizar al enfoque diferencial de manera expresa en su evaluación de riesgo.

***La reubicación de las familias oriundas de las veredas El Vergel y El Pedregal del municipio de Caloto, Cauca***

56. Respecto a la reubicación de las familias, las dos entidades encargadas de este proceso demostraron no haber llevado a cabo acciones efectivas para lograrlo. Por un lado, en su respuesta a los requerimientos de esta Corte, la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas allegó un

informe en el que demuestra que hay una parte de la comunidad que ha sido efectivamente identificada y apoyada por la entidad, sin embargo, no logra aclarar cuál es la situación de las demás familias que también están bajo amenaza. Por otro lado, la Agencia Nacional de Tierras informó que no tiene un registro del estado en el que se encuentran las medidas que benefician a las víctimas<sup>127</sup>. En ese sentido, la inoperancia de estas dos entidades en este caso es clara.

El artículo 28 de la Ley 1448 de 2011 establece que las víctimas de desplazamiento forzado tienen derecho a retornar o reubicarse bajo condiciones de voluntariedad, seguridad, dignidad y sostenibilidad en un territorio. Este proceso hace parte de las medidas de restitución de las que son beneficiarias y buscan contribuir a la estabilización socioeconómica del hogar, el mejoramiento y consolidación del proyecto de vida, la superación de la situación de vulnerabilidad y la reconstrucción del tejido social de su comunidad.

Ahora bien, los principios que rigen este proceso se encuentran en el artículo 73 de la mencionada ley, entre los que se destacan el de voluntariedad, el de seguridad y el de dignidad. El primero establece que las personas que quieran retornar o reubicarse deben manifestar de manera expresa y libre su decisión, por lo que deben contar con pleno conocimiento de las condiciones en las que se encuentra el lugar de destino. El segundo determina que el entorno del lugar al cual las personas solicitan la reubicación o el retorno, debe garantizar su integridad física, así como de la propiedad y de los modos de vida necesarios que promuevan la integración y estabilización socioeconómica. Por último, el principio de dignidad implica la restitución de los derechos vulnerados, asegurando el acceso efectivo a los planes, programas y proyectos orientados a la atención integral de las víctimas, con el fin de contribuir al goce efectivo de los derechos.

57. Con estos requisitos claros, se tiene que las doce (12) familias oriundas de las veredas El Vergel y El Pedregal de Caloto (Cauca) han intentado acceder a la reubicación. Esto ha sido manifestado en el Comité Interinstitucional de Verificación de Hechos Vulnerantes de Derechos Humanos en la zona de las comunidades El Vergel y El Pedregal de Caloto (Cauca) en varias ocasiones por distintos actores. Por ejemplo, se tiene constancia de que en la reunión del 24 de mayo de 2016, el Procurador Provincial de Santander de Quilichao afirmó que *“lo fundamental es que las doce familias logren la reubicación en una finca que cumpla las características y necesidades de las 12 familias. El comité no puede ser permanente, algún día debe desaparecer a partir de la reubicación.”*<sup>128</sup> Así mismo, en la reunión de 20 de diciembre de 2016, voceros de las familias manifestaron a los funcionarios de la ANT *“haber enviado el 30 de noviembre de 2016 la documentación correspondiente a la postulación de un nuevo predio [...] sin embargo, la funcionaria de la ANT [...] informó que la documentación no fue remitida al Comité responsable del proceso de compra venta del predio, por lo que*

<sup>127</sup> Folio 130, cuaderno de la Corte Constitucional.

<sup>128</sup> Folio 140, cuaderno de primera instancia.

*pidió que se enviara nuevamente*”<sup>129</sup>. Por último, en la reunión del 10 de mayo de 2017, funcionarias de la UARIV manifestaron “*su preocupación por el congelamiento del valor del subsidio entregado por el INCODER para la compra del predio y el aumento en el costo de tierras*”<sup>130</sup>.

Siendo así, es clara la necesidad de reubicar las familias, debido a que, como ya se ha dicho, esta urgencia surge de una noticia de amenaza y vulneración de derechos fundamentales. No obstante, el principio de voluntariedad establecido en la Ley 1448 de 2011, implica que el adjudicatario postule el predio al que quiera acceder. Ahora bien, también existe una incertidumbre respecto a las personas miembro de las doce (12) familias beneficiarias de las medidas cautelares de la CIDH que cuentan con un subsidio para la reubicación, debido a que ninguna de las entidades aportó los datos correspondientes actualizados.

58. Ante este escenario, esta Sala ha decidido que con el objetivo de salvaguardar los derechos de las víctimas, se ordenará a la UARIV que lleve a cabo un censo actualizado a dos mil diecisiete (2017) de las doce (12) familias oriundas de las veredas El Vergel y El Pedregal que sean beneficiarias de las medidas de la CIDH. Una vez levantado el censo, esta entidad deberá inscribir en el Registro Único de Víctimas a todas las personas que no estén inscritas y que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 3 de la ley 1448 de 2011. El proceso de registro se llevará a cabo de conformidad con los artículos 155 y 156 de la mencionada ley. Así mismo, se deberá tener en cuenta la actualización de los núcleos familiares de estas, debido a que, según lo informado por la Defensoría del Pueblo en el oficio del 2 de agosto de 2017<sup>131</sup>, estas han ido creciendo a través del tiempo.

59. Ahora bien, respecto a la tierra, teniendo en cuenta que solo los adjudicatarios de un subsidio pueden postular un predio al que quieren acceder, se ordenará a la Agencia Nacional de Tierras que lleve a cabo un proceso de instrucción, acompañamiento y guía de las doce (12) familias campesinas de las veredas El Vergel y El Pedregal. Este se dividirá en dos. Por un lado, las personas que no hayan sido beneficiarias de un subsidio para acceder a la tierra, recibirán una capacitación por parte de un equipo experto e interdisciplinario que formará la entidad, para que a través de jornadas pedagógicas le enseñe a la comunidad la forma como pueden acceder a este beneficio. Por otro lado, los sujetos que ya tengan un subsidio a su favor, estarán en un proceso de instrucción, acompañamiento y guía cuyo objetivo será capacitarlos para que escojan un predio que se ajuste a los requisitos establecidos por la ley. Esta capacitación también la llevará a cabo un grupo interdisciplinario de expertos. Estos procesos de instrucción, acompañamiento y guía tendrán en cuenta un enfoque educativo y socializador diferencial. Por lo tanto, el proceso de enseñanza deberá ser directo y presencial, y deberá tener en cuenta las circunstancias históricas, sociales, económicas y políticas de la región. Ambos procesos de instrucción, acompañamiento y guía deberán

---

<sup>129</sup> Folio 108, cuaderno de la Corte Constitucional.

<sup>130</sup> Folio 46, cuaderno de la Corte Constitucional.

<sup>131</sup> Folio 107, cuaderno de la Corte Constitucional.

llevarse a cabo en un mes contado a partir de la notificación de esta sentencia. Este término será improrrogable e impostergable.

Una vez haya terminado la capacitación, la Agencia Nacional de Tierras deberá atender de manera prioritaria tanto las solicitudes de adjudicación de subsidios, como las solicitudes de adquisición de predios que presenten los miembros de esta comunidad. El tiempo máximo de respuesta con el que contará la entidad para decidir las solicitudes de adjudicación de subsidios o de adquisición de predios será de quince (15) días hábiles a partir de su presentación.

### ***Conclusiones***

60. La acción de tutela es procedente cuando los mecanismos ordinarios de defensa judicial son ineficaces para proteger de forma inmediata los derechos fundamentales de un accionante. En este caso se cumplen las siguientes condiciones: (i) el señor Rafael Ulcue Perdomo ostenta la calidad de indígena; (ii) es el gobernador del cabildo “NASA U’SE YAAKXNXISA”, ubicado en el municipio de Dagua, Valle del Cauca; y (iii) fue calificado por el CERREM con riesgo extraordinario de 52.22%, el 31 de agosto de 2016. En consecuencia, no es exigible que el accionante vaya a la jurisdicción ordinaria a cuestionar su evaluación de riesgo, ya que esto sería desproporcionado en razón de su situación de riesgo y de su calidad de sujeto de especial protección constitucional.

Así mismo, esta Sala de Revisión determinó que la acción de tutela es el mecanismo idóneo y definitivo para resolver la situación de todas las personas que pertenecen al grupo de doce (12) familias campesinas de las veredas El Vergel y El Pedregal de Caloto (Cauca) beneficiarias de la medida de cautelar 97/10 de la CIDH, ya que: (i) se encuentran en una situación similar a la de Rafael Ulcue Perdomo, en la medida en que (a) también son beneficiarias de la medida cautelar número 97/10 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, (b) han sido víctimas de amenazas y hostigamientos por parte de grupos al margen la ley que circulan dentro del mismo territorio, y (c) están en la misma situación de incertidumbre respecto a su seguridad personal. En ese sentido, se ve que (ii) las órdenes de protección que puedan darse tendrán una incidencia directa en la salvaguarda de los derechos fundamentales de aquellos no tutelantes porque (a) hacen parte de la misma comunidad y (b) tienen los mismos problemas de seguridad personal y acceso a la tierra que tiene el señor Rafael Ulcue Perdomo.

61. Después de analizar la situación del señor Rafael Ulcue Perdomo, la Sala concluyó que debido a su condición de líder indígena defensor de derechos humanos, desempeña una actividad riesgosa en virtud de la función que cumple. En esa medida, la Sala de Revisión concluyó que la Resolución 6758 del 31 agosto de 2016, mediante la cual la UNP ratificó las medidas extraordinarias de protección que le habían sido concedidas mediante la Resolución 0118 del 6 de julio de 2015, no cumplió con el requisito de debida motivación que deben tener los actos administrativos, debido a que

(i) no aplicó en su debida forma el enfoque diferencial y (ii) no tuvo en cuenta que el oficio que desempeña el accionante goza de una presunción de riesgo. En consecuencia, se deberá llevar a cabo una nueva evaluación de riesgo con el objetivo de que la UNP expida una nueva Resolución que tenga como método de análisis el enfoque diferencial del accionante.

63. Respecto a la situación de las doce (12) familias oriundas de las veredas El Pedregal y El Vergel de Caloto (Cauca) beneficiarias de la medida de cautelar 97/10 de la CIDH, se concluyó que los problemas que tiene son la falta de protección de su seguridad personal y la inoperancia institucional para llevar a cabo un reasentamiento. Así mismo, la Sala concluyó que la solución del primer problema está sujeto a que se resuelva el segundo, en la medida en que no es posible que garantizar la seguridad de la comunidad si aún existe incertidumbre sobre su reubicación y reasentamiento.

62. Frente a los problemas de seguridad, la UNP ha vulnerado el derecho a la seguridad de la comunidad al no haber hecho una evaluación de riesgo colectiva a pesar de que distintas autoridades y personas lo han solicitado. En ese sentido, se ordenará que se lleve a cabo una evaluación de riesgo colectiva de las doce (12) familias oriundas de las veredas El Vergel y El Pedregal del municipio de Caloto, Cauca, para así determinar cuál es el riesgo en que estas se encuentran y si es procedente adoptar este tipo de medidas.

Respecto a la reubicación de la comunidad, la Sala concluye que esta no ha podido ser llevada a cabo debido a que (i) no hay datos ciertos que indiquen quiénes hacen parte de esta comunidad, debido a que si bien la UARIV en el informe del 26 de octubre de 2017<sup>132</sup> proporciona algunos datos, estos no están actualizados y parciales; (ii) hay un desconocimiento de las normas que permiten acceder al subsidio agrario, así como de los requisitos que deben cumplir los predios que se quieren adquirir con el subsidio. Por lo tanto, se ordenará a la UARIV que lleve a cabo un censo de las personas que pertenecen al grupo de doce (12) familias campesinas de las veredas El Vergel y El Pedregal de Caloto (Cauca) beneficiarias de la medida de cautelar 97/10 de la CIDH y, en caso de que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 3 de la Ley 1448, los inscriba en el Registro Único de Víctimas. Así mismo, también se ordenará a la Agencia Nacional de Tierras que lleve a cabo jornadas instrucción, acompañamiento y guía de la comunidad con el objetivo de que sus miembros tengan conocimiento de (i) cómo postularse a los subsidios agrarios y (ii) cuáles condiciones debe cumplir el predio que quieran adquirir con el subsidio. Además, se ordenó que la Agencia Nacional de Tierras atienda de manera prioritaria tanto las solicitudes de adjudicación de subsidios, como las solicitudes de adquisición de predios que presenten los miembros de esta comunidad.

63. En consecuencia, se **revocará** la sentencia del dieciocho (18) de enero de dos mil diecisiete (2017) de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Santiago de Cali, mediante la cual negó la acción de tutela interpuesta por

---

<sup>132</sup> Folio 202, cuaderno de la Corte Constitucional.



el señor Rafael Ulcue Perdomo y, en su lugar, se **tutelarán** los derechos a la seguridad, a la integridad y a la vida digna de Rafael Ulcue Perdomo y del resto de personas pertenecientes al grupo de doce (12) familias campesinas de las veredas El Vergel y El Pedregal de Caloto (Cauca) beneficiarias de la medida de cautelar 97/10 de la CIDH.

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

### **RESUELVE:**

**Primero.- REVOCAR** la sentencia del dieciocho (18) de enero de dos mil diecisiete (2017) de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Santiago de Cali, mediante la cual negó la acción de tutela interpuesta por el señor Rafael Ulcue Perdomo. En su lugar, **TUTELAR** los derechos a la seguridad, a la integridad y a la vida digna de Rafael Ulcue Perdomo y del resto de personas pertenecientes al grupo de doce (12) familias campesinas de las veredas El Vergel y El Pedregal de Caloto (Cauca) beneficiarias de la medida de cautelar 97/10 de la CIDH.

**Segundo.- ORDENAR** a la Unidad Nacional de Protección que, en el término de cuarenta y ocho (48) contadas a partir de la notificación de la presente sentencia, atienda a mitigar el riesgo inminente del señor Rafael Ulcue Perdomo a través de las medidas de protección descritas en el parágrafo 2 del numeral 1 del artículo 2.4.1.2.11 del Decreto 1066 de 2015, según la situación evidenciada. Estas solo podrán ser modificadas después de que se haya llevado a cabo una nueva evaluación de riesgo del señor Rafael Ulcue Perdomo.

**Tercero.- ORDENAR** a la Unidad Nacional de Protección que, en el término de un (1) mes contado a partir de la notificación de la presente sentencia, realice una nueva evaluación respecto de las condiciones actuales de riesgo que afronta el señor Rafael Ulcue Perdomo, haciendo énfasis en su rol de líder indígena, y el escenario y las circunstancias históricas, sociales, económicas y políticas del lugar donde se presentan las amenazas. La decisión adoptada le deberá ser comunicada mediante acto administrativo motivado.

**Cuarto.- ORDENAR** a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que, en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente sentencia, lleve a cabo un censo actualizado a dos mil diecisiete (2017) de todas las personas que pertenecen al grupo de doce (12) familias campesinas de las veredas El Vergel y El Pedregal de Caloto (Cauca) beneficiarias de la medida de cautelar 97/10 de la CIDH. Una vez hecho el censo, dentro de las dos (2) semanas siguientes a su culminación, esta entidad deberá inscribir en el Registro Único de Víctimas a todas las personas que no estén inscritas y que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 3 de la ley 1448 de

2011. El proceso de registro se llevará a cabo de conformidad a los 155 y 156 de la mencionada ley.

En el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente sentencia, se deberá remitir una comunicación a la Sala Laboral del Tribunal Superior de Santiago de Cali, indicando de forma detallada las acciones concretas que se han implementado.

**Quinto.- ORDENAR** a la Unidad Nacional de Protección que, en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente sentencia, lleve a cabo de manera obligatoria una evaluación de riesgo colectiva de las doce (12) familias campesinas de las veredas El Vergel y El Pedregal. La evaluación tendrá en cuenta un enfoque diferencial, por lo que valorará de manera expresa las circunstancias históricas, sociales, económicas y políticas del lugar donde se presentan las amenazas

En el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente sentencia, la Unidad Nacional de Protección deberá remitir una comunicación a la Sala Laboral del Tribunal Superior de Santiago de Cali, indicando de forma detallada las acciones concretas que se han implementado.

**Sexto.- INSTAR** al Director de la Unidad Nacional de Protección a participar en las reuniones del Comité Interinstitucional de Verificación de Hechos Vulnerantes de Derechos Humanos en la zona de las comunidades El Vergel y El Pedregal de Caloto, Cauca.

**Séptimo.- ORDENAR** al Agencia Nacional de Tierras que, en el término de un (1) mes contado a partir de la notificación de la presente sentencia, lleve a cabo un proceso de instrucción, acompañamiento y guía de todas las personas que pertenecen al grupo de doce (12) familias campesinas de las veredas El Vergel y El Pedregal de Caloto (Cauca) beneficiarias de la medida de cautelar 97/10 de la CIDH, cuyo objetivo sea capacitar a las personas para que puedan tanto presentar solicitudes de adjudicación de subsidios como solicitudes de adquisición de predios que cumplan con los requisitos establecidos por la ley.

Esta capacitación debe llevarse a cabo de manera directa y presencial por un equipo interdisciplinario de la Agencia, quienes durante el proceso tendrán en cuenta un enfoque educativo y socializador diferencial. Por lo tanto, el proceso de enseñanza deberá considerar las circunstancias históricas, sociales, económicas y políticas del lugar donde se presentan las amenazas.

Una vez haya terminado la capacitación, la Agencia Nacional de Tierras deberá atender de manera prioritaria tanto las solicitudes de adjudicación de subsidios, como las solicitudes de adquisición de predios que presenten los miembros de esta comunidad. El tiempo máximo de respuesta con el que contará la entidad para decidir las solicitudes de adjudicación de subsidios o de adquisición de predios será de quince (15) días hábiles a partir de su presentación.

En el término un mes contado a partir de la notificación de la presente sentencia, se deberá remitir una comunicación a la Sala Laboral del Tribunal Superior de Santiago de Cali, indicando de forma detallada las acciones concretas que se han implementado.

**Octavo.-** Por Secretaría General, **LÍBRENSE** las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Comuníquese y cúmplase,

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO  
Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS  
Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER  
Magistrada

ROCÍO LOAIZA MILIÁN  
Secretaria General (e.)