



**JUZGADO OCTAVO (8) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
DE BOGOTÁ, D. C.
- SECCIÓN SEGUNDA -**

Bogotá, D. C., dieciocho (18) de noviembre de dos mil veinte (2020)

Acción: Tutela
Expediente No.: 11001-33-35-008-2020-00304-00
Accionante: **Ati Seygundiba Quigua Izquierdo**
Accionado: Nación – Ministerio del Interior y Unidad Nacional de Protección
Coadyuvantes: Zarwawiko Torres Torres y otros.

Procede el Despacho a decidir la acción de tutela presentada por la ciudadana Ati Seygundiba Quigua Izquierdo, quien actúa en nombre propio, contra la Nación – Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección, dentro de la cual actúan como coadyuvantes de la accionante, los señores Zarwawiko Torres Torres, Cabildo Gobernador del Pueblo Arhuaco; Luis Fernando Arias Arias, Representante Legal de la Organización Nacional Indígena de Colombia – ONIC; Praxere José Ospino Rey, apoderado del Movimiento Alternativo Indígena y Social – MAIS; la señora Fany Kuiru Castro, Comisionada de la Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana – OPIAC y de la Comisión Nacional de Mujeres Indígenas de Colombia; y la señora Diana Alejandra Quigua.

I. ANTECEDENTES

1. Pretensiones

Dentro de la presente acción de tutela se solicita lo siguiente:

“III. Pretensiones:

Solicito respetuosamente al Juez Constitucional que, conforme a las razones de hecho y de derechos expuestas, resuelva:

1. Tutelar mis derechos fundamentales a la vida, la integridad y la seguridad personal, a la igualdad, y **a la protección constitucional especial para mujeres de pueblos y comunidades indígenas víctimas del conflicto armado, amparados en la sentencia T-025 de 2004, el Auto 098 de 2013 y el Auto 737 de 2017** vulnerados por parte de los accionados: **Unidad Nacional de Protección (UNP) - Ministerio del Interior**, con las decisiones que negaron asignarme un esquema de seguridad acorde al alto riesgo al que me encuentro expuesta.
2. Ordenar a los accionados: la **Unidad Nacional de Protección (UNP) - Ministerio del Interior**, que de manera inmediata me asigne un esquema de seguridad completo, en virtud de la **presunción de riesgo extraordinario o extremo** en el que me encuentro por ser lideresa indígena, acorde al alto riesgo y amenaza al que me encuentro expuesta, para evitar la ocurrencia de un hecho irremediable en mi vida e integridad personal.
3. Ordenar a los accionados: la **Unidad Nacional de Protección (UNP) - Ministerio del Interior**, que, para el cumplimiento de la anterior orden judicial, la asignación del esquema de seguridad se realice a partir del enfoque diferencial étnico, que implica no solo garantizar la protección de los miembros de nuestras comunidades, sino articular con mecanismos propios como lo son las guardias indígenas dentro del esquema de escoltas de confianza.

4. Responsabilizar a los accionados: **Unidad Nacional de Protección (UNP) - Ministerio del Interior**, por los daños que pueda sufrir en vida e integridad personal, en el caso que se retrasen o no se dispongan las medidas de protección necesarias y suficientes.
5. Exhortar a los accionados: **Unidad Nacional de Protección (UNP) - Ministerio del Interior** a que cese la situación generalizada de desprotección en la que nos encontramos la mayoría de líderes y líderes sociales e indígenas en el país.” (Sic para toda la cita)

2. Hechos

Como hechos se relatan los siguientes:

Adujo que es una mujer perteneciente al Pueblo Arhuaco, comunidad que de acuerdo con lo establecido en el Auto N° 004 proferido por la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, ha sido víctima de graves violaciones de derechos humanos y que se encuentra en peligro de ser exterminada física y culturalmente, por causa del conflicto armado interno.

Aseguró que en el año 2002 ella y su familia fueron víctimas de amenazas en el resguardo Arhuaco de la Sierra Nevada de Santa Marta, circunstancia que ocasionó el desplazamiento de su núcleo familiar y que dio lugar al desmembramiento estructural de su unidad identitaria y cultural.

Indicó que dicho suceso está incluido en la Declaración N° 39348 y que se encuentra consignada en el Registro Único de Víctimas identificado con el N° 161203272123740.

Manifestó que desde el año 2015 fue delegada como Consejera Nacional de Paz del Pueblo Arhuaco, cargo desde el cual ha defendido a su pueblo de las afectaciones territoriales, y ha procurado por la protección del territorio ancestral de la línea negra.

Afirmó que su condición de actora política del Pueblo Arhuaco, ha originado amenazas en contra de su vida y la de su familia, incluyendo a su madre.

Expuso que en las últimas contiendas electorales a la Presidencia de la República, fue fórmula vicepresidencial del candidato Carlos Caicedo, sin embargo, dicho proceso finalizó en una consulta interna, luego de haber sido denunciada la corrupción y desigualdad que estaba presente en el caribe colombiano.

Aseguró que el Gobernador del Departamento del Magdalena, señor Carlos Caicedo, ha sido víctima de amenazas y actualmente es objeto militar por parte de grupos armados ilegales.

Señaló que en el año 2016 fue víctima de un atentado que la dejó gravemente herida, el cual fue identificado como “fleteo”.

Indicó que en el año 2016 con el patrocinio de la Unión Europea, el Parlamento de Italia, el Vaticano y la Universidad de Bolonia, recibió el premio “Daniele Po”, como reconocimiento a las mujeres y asociaciones que trabajan por el ambiente y los derechos humanos.

Expuso que el 01 de enero de 2020 se posesionó como Concejal de Bogotá por la coalición conformada por Colombia Humana, la Unión Patriótica y el Movimiento Alternativo Indígena y Social – MAIS.

Manifestó que en desarrollo de sus actividades como Concejal de Bogotá, ha estado relacionada con las comunidades indígenas que residen en la ciudad de Bogotá, y adicionalmente ha buscado transformar las condiciones sociales de aquellos miembros de la sociedad que han sufrido la marginación y el empobrecimiento.

Explicó que con la coalición fue debatido el tema de la protesta social y el ESMAD, y que el 16 de diciembre de 2019 fue radicada ante la Procuraduría General de la Nación, una solicitud para que fueran investigados los hechos que cegaron la vida del joven Dilan Cruz.

Indicó que desde el 19 de enero de 2020 actúa como miembro de la Subcomisión de Vigilancia y Control para el seguimiento a la seguridad en Bogotá, grupo de trabajo donde se toman decisiones sobre el mapa de riesgo de la ciudad, los movimientos de las estructuras criminales, las alertas tempranas, entre otros aspectos.

Explicó que el 30 de enero y el 17 de junio del año que cursa participó en las reuniones llevadas a cabo por la Subcomisión de Vigilancia y Control de Seguridad en Bogotá, para analizar las posibles acciones de la administración en materia de seguridad en el marco de la crisis ocasionada por el Covid-19 y el comportamiento de los delitos de alto impacto.

Destacó que en dichas reuniones denunció los hechos de recomposición de las bandas paramilitares, el microtráfico y el reposicionamiento de las acciones delictivas en diversas localidades de Bogotá.

Adujo que en su calidad de Concejal ha realizado múltiples denuncias por situaciones de exclusión, discriminación y vulneración de derechos humanos.

Aseguró que en el ejercicio de su cargo ha sido víctima de conductas discriminatorias por su participación política como mujer indígena.

Expuso que en el mes de enero del presente, año hizo una visita de reconocimiento de las situaciones de vulneración de derechos humanos y amenazas a los Cabildos Indígenas en la localidad de Usme, y se reunió con los estudiantes Arahuacos para conocer sus experiencias en la capital.

Informó que en el mes de febrero de 2020 adelantó una visita de reconocimiento de las vulneraciones territoriales y la exclusión del Cabildo Indígena Muisca de Suba; participó en el debate de control político sobre el abuso de las autoridades en la Protesta Social en la ciudad de Bogotá, en el cual acompañó a las organizaciones sociales de Ciudad Bolívar y del orden distrital para proponer fórmulas de diálogo social; y participó en la Mesa Indígena de Víctimas en donde recibió denuncias de vulneración permanente a los pueblos indígenas.

Sostuvo que en los meses de marzo, abril, mayo, junio y septiembre elevó denuncias y adelantó varias gestiones para evitar afectaciones humanitarias a los Cabildos Indígenas en el marco de la pandemia ocasionada por el Covid-19.

En el mes de mayo impulsó y participó en la campaña denominada “No más racismo – No más discriminación”, en la cual denunció el racismo estructural e institucional que se presenta en Bogotá.

Expuso que ha acompañado de manera permanente a las comunidades y ediles de las localidades de Ciudad Bolívar, Fontibón, Bosa y Tunjuelito, zonas que han venido presentando una agudización de asesinatos a líderes y lideresas.

Indicó que adelanta acciones sociales y jurídicas como vocera política de su pueblo indígena, ante diversas entidades del orden distrital, nacional e internacional, motivo por el cual ha tenido que tomar posición en conflictos territoriales profundos que han elevado su nivel de riesgo.

Explicó que uno de los conflictos territoriales sobre los cuales ha concentrado sus esfuerzos es la protección de la Sierra Nevada de Santa Marta y la Línea Negra, problemáticas que según la Defensoría del Pueblo presentan hechos configuradores de riesgo.

Manifestó que el 09 de julio del año que cursa hizo parte de la entrega del informe de mujeres arhuacas ante la Comisión de la Verdad, denominado “Voces de la Madre Tierra: Zaku, Seykun, Zunnok y Wuzanamu”, en el cual expuso las afectaciones territoriales, culturales y humanas que ha sufrido su pueblo indígena, en particular las mujeres que hacen parte del mismo.

Señaló que en marco de sus funciones como líder social y vocera política, ha participado de manera permanente en foros nacionales e internacionales denunciando el racismo estructural, así como todas las formas de violencia que se ejercen contra la naturaleza, los pueblos originarios y la mujer en América.

Resaltó que su labor de control político ha obligado a las entidades a tomar medidas de emergencia para atender la situación humanitaria de las víctimas de los pueblos indígenas del Distrito, especialmente de las comunidades Embera y Wounaan.

Adujo que ha elevado fuertes señalamientos contra miembros de la Fuerza Pública por las actuaciones que se han presentado en el marco de la protesta social.

Ha contribuido en el proceso social denominado “Cumbre Popular Urbana”, en el cual ha desempeñado un rol académico y político. Indicó que dicho proceso ha sido estigmatizado, razón por la cual su seguridad y la de los miembros del colectivo está en riesgo.

Manifestó que ha repudiado el asesinato y la persecución de las y los líderes del movimiento Colombia Humana en las últimas semanas, actuación que también ha puesto en peligro su integridad.

Aseguró que tanto la presidenta del partido político al que pertenece, Movimiento Alternativo Indígena y Social – MAIS, como su equipo de trabajo y los concejales alternativos, han sido víctimas de constantes intimidaciones y amenazas por parte de grupos armados ilegales, como las denominadas “Águilas Negras”.

Indicó que mediante la Resolución N° 3718 del 28 de mayo de 2020 la Unidad Nacional de Protección consideró que su nivel de riesgo era ordinario, y ordenó que en caso de tener medidas de protección por parte de la UNP, las mismas debían ser terminadas de inmediato.

Señaló que el 02 de julio de 2020 el Delegado de la Confederación Indígena Tayrona (CIT) ante la Mesa Permanente de Concertación, emitió una solicitud de medidas de protección a su favor.

Indicó que el 10 de julio del año que cursa presentó recurso de reposición contra la decisión de la entidad, por medio del cual solicitó revocar la Resolución N° 3718 del 28 de mayo de 2020; clasificar el nivel de riesgo como extraordinario de acuerdo con la presunción de riesgo extraordinario de género; tener en cuenta el enfoque diferencial por ser parte de una etnia; considerar la información relacionada con la vulneración de los derechos humanos de los líderes sociales, en atención a su condición de líder indígena; valorar la exposición pública y mediática que ha tenido a lo largo de su carrera política por los cargos que ha desempeñado; y tener en cuenta las situaciones de riesgo que ha sufrido por su calidad de líder indígena, defensora de derechos humanos y figura pública reconocida.

El 21 de julio de 2020 el Defensor Delegado para Grupos Étnicos de la Defensoría del Pueblo presentó ante la Unidad Nacional de Protección, solicitud de evaluación con enfoque diferencial étnico y de género en el caso de la actora.

A través de la Resolución N° 5532 del 10 de septiembre de 2020 la Unidad Nacional de Protección resolvió el recurso de reposición interpuesto, en donde confirmó la decisión anterior.

Expuso que ha venido participando del informe del continuum de violencias a las mujeres arhuacas a través de la Comisión de la Verdad.

Agregó que los miembros de la Organización Nacional Indígena de Colombia – ONIC, han recibido amenazas contra su vida e integridad, amenazas que se han extendido a quienes rodean la agenda de la ONIC.

Manifestó que es impulsadora de la inclusión dentro de los PDET Urbano y Rural, y que quienes son reclamantes de la tierra han venido siendo asesinados de manera sistemática.

Aseguró que otros concejales de Bogotá les han sido otorgados esquemas de seguridad por riesgo extraordinario.

Adujo que la decisión negativa de otorgarle un esquema de seguridad constituye una acción discriminatoria y excluyente en razón al trato excepcional y diferenciado que debe recibir por pertenecer al Pueblo Indígena Arhuaco.

Destacó que el asesinato de los líderes sociales e indígenas en los últimos meses es un hecho notorio y de público conocimiento, y que quienes ejercen el liderazgo de las comunidades y pueblos indígenas, así como de las organizaciones políticas y sociales, están en una situación de desprotección generalizada por parte del Estado.

De conformidad con el informe del Instituto de Estudios para el Desarrollo de la Paz – INDEPAZ emitido el 20 de julio de 2020, 242 líderes indígenas han sido asesinados después de la firma del acuerdo de paz.

De acuerdo con el informe presentado por la ONG británica Global Witness, Colombia es el país más peligroso para los líderes ambientales, pues de los 212 defensores de la tierra y el medio ambiente que fueron asesinados, 64 eran colombianos y una de cada 10 víctimas eran mujeres.

Según un informe del Ministerio de Interior entre el 01 de enero y el 16 de agosto del año que cursa, se presentaron 6.756 solicitudes de protección por parte de líderes sociales, de las cuales solamente 1.093 fueron admitidas. Al respecto indicó que, de las 3.053 solicitudes elevadas por los defensores de derechos humanos, solo 474 tuvieron respuesta positiva, lo que evidencia que cinco de cada seis solicitudes de protección de líderes sociales colombianos fueron rechazadas.

Por último, señaló que los líderes sociales e indígenas como ella, son considerados sujetos de especial protección constitucional por su situación de indefensión, motivo por el cual los cobija la presunción de riesgo.

3. Fundamentos de la acción

La ciudadana Ata Seygundiba Quigua Izquierdo, estima que han sido vulnerados sus derechos fundamentales a la vida, integridad y seguridad personal, igualdad y a la protección constitucional especial para mujeres de pueblos y comunidades indígenas víctimas del conflicto armado, amparados en la Sentencia T-025 de 2004 y los Autos 098 de 2013 y 737 de 2017.

Lo anterior, por cuanto según la actora, mediante la Resolución N° 3718 del 28 de mayo de 2020, la Unidad Nacional de Protección dispuso que en caso de tener medidas de protección, las mismas debían ser terminadas de manera inmediata, teniendo en cuenta que el nivel de riesgo de la actora era “ordinario”.

Informó que contra dicho acto administrativo interpuso el recurso de reposición, pues la evaluación del nivel de riesgo llevada a cabo por la entidad, no había tenido como factor diferencial su etnia y género, y el resultado de la misma no había sido valorado por el CERREM. Sin embargo, por medio de la Resolución N° 5532 del 10 de septiembre de 2020, la entidad accionada confirmó la decisión anterior.

Adujo que el Delegado de la Confederación Indígena Tayrona ante la Mesa Permanente de Concertación y el Defensor Delegado para Grupos Étnicos de la

Defensoría del Pueblo, elevaron solicitudes ante la UNP, a través de las cuales coadyuvaron para la imposición de medidas de protección a la accionante y la evaluación de su situación particular.

Expuso que actualmente es Concejal de Bogotá por la coalición conformada por Colombia Humana, Unión Patriótica y el Movimiento Alternativo y Social – MAIS, cargo desde el cual ha trabajado por las comunidades indígenas que habitan en la ciudad de Bogotá y ha efectuado denuncias por hechos de recomposición de bandas paramilitares, microtráfico, situaciones de exclusión, discriminación, vulneración de derechos humanos, entre otras.

Agregó que pertenece al Pueblo Arhuaco, comunidad que está en peligro de ser exterminado por el conflicto armado interno; durante su vida política ha recibido varias amenazas contra su vida y la de su familia; y fue víctima de un atentado del cual resultó gravemente herida.

Aseguró que es inaceptable la situación de desprotección en la que se encuentra, teniendo en cuenta su condición de sujeto de especial protección constitucional y el peligro que corren los líderes sociales como ella, en este país.

4. Trámite procesal

Mediante auto de fecha 05 de noviembre de 2020¹, esta agencia judicial admitió la acción de tutela contra la Nación – Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección; ordenó llevar a cabo la correspondiente notificación, para que en el término de 2 días las entidades accionadas rindieran informe y aportaran los documentos que estimaran necesarios para esclarecer los hechos de la presente tutela; resolvió decretar una medida provisional consistente en suspender los efectos de los actos administrativos contenidos en las Resoluciones N° 3718 del 28 de mayo de 2020 y N° 5532 de fecha 10 de septiembre de 2020 y ordenó al Director General de la Unidad Nacional de Protección que de manera directa o través de las entidades o autoridades competentes, restableciera el esquema protectorio que había sido implementado de manera provisional por parte de la Dirección de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional – Seccional Bogotá, a favor de la accionante, hasta tanto no se profiriera decisión de fondo.

En la misma oportunidad el Despacho requirió a la Unidad Nacional de Protección para que allegara copia de las valoraciones emitidas por el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendaciones de Medidas – CERREM, y por el Comité Especial para casos de Servidores y Ex Servidores Públicos, respecto de la señora Ati Seygundiba Quigua Izquierdo; certificara si en algún momento la actora había sido beneficiaria de alguna medida de protección por parte de dicha entidad; informara cuál era el número de concejales de Bogotá que actualmente contaban con esquema de seguridad por riesgo extraordinario; e indicara las razones tenidas en cuenta por el Grupo de Valoración Preliminar de la UNP y por los respectivos Comités, para asignar el nivel de riesgo extraordinario a dichos funcionarios públicos.

En virtud de la anterior la UNP allegó el informe de tutela² al correo electrónico del Despacho, por medio del cual fue planteada la posición de la entidad frente a la acción de tutela de la referencia, y fueron atendidos parcialmente los requerimientos efectuados por el Despacho en el auto precitado.

Más adelante, y teniendo en cuenta que la UNP no había dado cabal cumplimiento a los requerimientos hechos por esta instancia judicial, el Despacho requirió³ a dicha entidad para que en el término de un día, expusiera de manera concreta las circunstancias que fueron consideradas por la Unidad para asignar medidas de protección a los concejales de Bogotá relacionados en el informe de la tutela allegado al correo electrónico institucional del Despacho; y para que allegara copia

¹ Archivo N° 16 del expediente digital.

² Archivo N° 33 del expediente digital.

³ Archivos N° 60 y 62 del expediente digital.

de las valoraciones emitidas el 19 de mayo de 2020 por el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM y por el Comité Especial para casos de Servidores y Ex Servidores Públicos.

Al respecto, mediante correo electrónico de fecha 13 de noviembre del año que cursa, la Unidad Nacional de Protección dio respuesta a lo solicitado y aportó la documental requerida⁴.

Por último, el Despacho profirió el auto de fecha 17 de noviembre de 2020⁵, a través del cual admitió las solicitudes de coadyuvancia elevadas por los señores Zarwawiko Torres Torres, Cabildo Gobernador del Pueblo Arhuaco; Luis Fernando Arias Arias, Representante Legal de la Organización Nacional Indígena de Colombia – ONIC; Praxere José Ospino Rey, apoderado del Movimiento Alternativo Indígena y Social – MAIS; la señora Fany Kuiru Castro, Comisionada de la Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana – OPIAC y de la Comisión Nacional de Mujeres Indígenas de Colombia; y la señora Diana Alejandra Quigua, en su calidad de abogada.

5. Informe rendido por las entidades accionadas

Ministerio del Interior

La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Interior⁶ adujo que existe una falta de legitimación material en la causa por pasiva, toda vez que no hay un nexo de causalidad entre la presunta vulneración de los derechos fundamentales invocados por la actora y la acción u omisión de dicha cartera ministerial.

Al respecto, citó el artículo 2° del Decreto Ley 2893 de 2011, subrogado por el artículo 2° del Decreto 1140 de 2018, en el cual se establecen las funciones del Ministerio del Interior, e indicó que la entidad tiene como objeto entre otras cosas, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, los planes, programas y proyectos en materia de derechos humanos, del derecho internacional humanitario, de la integración de la Nación con las Entidades Territoriales, de la Seguridad y Convivencia Ciudadana, los asuntos étnicos, la población LGBTI, población vulnerable, participación ciudadana, acción comunal, libertad de cultos, consulta previa y derechos de autor.

Hizo referencia a las funciones que están a cargo de la Dirección de Derechos Humanos, de acuerdo con lo previsto en el Decreto 2340 del 03 de diciembre de 2015.

Sostuvo que el asunto de la referencia está fuera de las funciones del Ministerio del Interior, y que el mismo resulta improcedente en razón a que la vía idónea para controvertir los actos administrativos enjuiciados se encuentra prevista en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Aclaró que el 01 de noviembre de 2011 el Ministerio trasladó a la Unidad Nacional de Protección, el programa de protección que actualmente se encuentra reglamentado en el Decreto 1066 de 2015.

Indicó que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° del Decreto 4065 de 2011, la Unidad Nacional de Protección es un establecimiento público con personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa.

Explicó que la UNP es una entidad adscrita al Ministerio del Interior que fue creada para asumir las funciones que desarrollaba el Ministerio y el Departamento Administrativo de Seguridad – DAS en lo concerniente a articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección a quienes, en virtud de sus

⁴ Archivos N° 64, 65 y 66 del expediente digital.

⁵ Archivo N° 70 del expediente digital.

⁶ Documentación que fue allegada a través de mensaje de datos enviado al correo institucional del Despacho y que se encuentra en el archivo N° 26 del expediente digital.

actividades, condiciones o situaciones, se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños contra su vida, integridad, libertad y seguridad personal.

Hizo alusión al proceso para adoptar las medidas de seguridad, el cual se encuentra previsto en el artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015, y aclaró que aun cuando el Director de Derechos Humanos del Ministerio del Interior es miembro del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM, la Secretaría Técnica del CERREM está en cabeza de la Unidad Nacional de Protección.

Agregó que en lo que al Programa de Protección se refiere, dicha cartera ministerial solo presenta recomendaciones frente a las medidas de protección a adoptar, y que la entidad encargada y quien tiene la responsabilidad exclusiva de definir las medidas y la manera de ejecución de las mismas, es la Unidad Nacional de Protección.

Con fundamento en lo expuesto, solicitó declarar probada la falta de legitimación material en la causa por pasiva y la inexistencia de vulneración de los derechos fundamentales en lo que respecta al Ministerio del Interior.

Unidad Nacional de Protección

La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Unidad Nacional de Protección⁷ indicó en primer lugar que en cumplimiento de lo ordenado por el Despacho, mediante la comunicación externa N° OFI20-00029744 del 06 de noviembre de 2020, el Director General de la UNP le solicitó a la Dirección de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional – DIPRO, implementar a favor de la señora Ati Seygundiba Quigua Izquierdo las medidas de protección consistentes en un hombre de protección.

En virtud de lo anterior, indicó que el 07 de noviembre de 2020 la DIPRO asignó un patrullero a la accionante, y adujo que dicha gestión fue comunicada a la actora mediante el oficio N° S-2020-390979.

De otro lado, expuso que todos los solicitantes de medidas de protección que son evaluados o reevaluados por el programa de protección que lidera la UNP, cuentan con expedientes individuales que nacen a partir de la activación de la orden de trabajo que es asignada por el Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información – CTRAI.

Al respecto, mencionó los documentos que hacen parte de dichos expedientes, y señaló que la entidad iba a dar traslado del expediente que contiene la Orden de Trabajo N° 372003 de 2020 de la señora Ati Seygundiba Quigua Izquierdo, el cual goza de reserva legal.

Indicó que según lo consultado en las bases de datos disponibles a la fecha, la actora no registra ninguna medida de protección otorgada por parte de la Unidad Nacional de Protección, y que solo tiene un estudio de nivel de riesgo adelantado por dicha Unidad en el presente año, el cual arrojó como resultado la existencia de un “riesgo ordinario”.

Informó que según el último acto administrativo del CERREM, a la fecha se registran 25 concejales con riesgo extraordinario, de los cuales 5 cuentan con un chaleco de protección balística; 18 con un chaleco de protección balística y un vehículo blindado; 1 con un chaleco de protección balística, cuatro hombres de protección, un vehículo convencional y uno blindado; y uno que tiene asignado un vehículo blindado.

Ahora bien, sostuvo que en el presente año la señora Ati Seygundiba Quigua Izquierdo le solicitó a la entidad medidas de protección, teniendo en cuenta que

⁷ Archivo N° 33 del expediente digital.

pertenece a una de las poblaciones objeto del programa de protección que lidera la UNP, esto es, los servidores públicos.

En ese sentido, y considerando el nexo causal existente entre la actividad profesional realizada y el nivel del riesgo de la actora, la entidad efectuó la respectiva ruta ordinaria de protección contemplada en el artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015.

Destacó que el único estudio de nivel de riesgo adelantado a favor de la accionante, tuvo como base la matriz de riesgo arrojada por el instrumento estándar de valoración avalado por la Corte Constitucional.

Explicó que una vez analizada la información del caso de la señora Ati Seygundiba Quigua Izquierdo, su caso fue presentado ante el Grupo de Valoración Preliminar – GVP, el cual ponderó el riesgo como ordinario, teniendo en cuenta una matriz de 45.55%.

Posteriormente el caso de la actora fue presentado ante el Comité Especial de Servidores y Exservidores Públicos – CESEP, donde se validó el riesgo ordinario determinado y se recomendó “Comunicar el Resultado del Estudio de Nivel de Riesgo. PONAL: Implementar acciones preventivas.”.

Indicó que dichas recomendaciones fueron adoptadas por la UNP mediante la Resolución N° 3718 de fecha 28 de mayo de 2020, confirmada por la Resolución N° 5532 del 10 de septiembre de 2020, actos administrativos que gozan de presunción de legalidad.

Resaltó que el nivel de riesgo ordinario se define como aquel al que están sometidas todas las personas en igualdad de condiciones, por el hecho de pertenecer a una determinada sociedad, genera para el Estado la obligación de adoptar medidas de seguridad pública y no comporta la obligación de adoptar medidas de protección.

Sostuvo que los profesionales analistas del CTRAI tienen la facultad para determinar la metodología de recolección de información, motivo por el cual son autónomos de entrevistar y recoger la información de entidades y terceros que puedan aportar a cada caso objeto de evaluación.

En ese sentido, aseguró que los parámetros de calificación y ponderación del riesgo están precedidos de todo un proceso técnico y científico, mediante el cual se lleva a cabo un análisis de los diferentes factores de riesgo para determinar el nivel del mismo.

Agregó que el estudio del nivel del riesgo además de ser adelantado por personal experto e idóneo, cuenta con el respaldo de la Corte Constitucional.

Por otra parte, destacó que en escrito de tutela la señora Ati Seygundiba Quigua Izquierdo no mencionó hechos que constituyan una situación de inminencia que implique una amenaza en contra de la actora.

Explicó que las denuncias y manifestaciones hechas por la actora fueron tenidas en cuenta por la entidad en el estudio del nivel de riesgo, sin embargo, las mismas son objeto de investigación por las autoridades competentes.

Aclaró que el hecho de que se hayan presentado denuncias no implica la existencia de situaciones que se presuman ciertas y que se conviertan en indicativos de un nivel de riesgo extraordinario.

Afirmó que la señora Ati Seygundiba Quigua Izquierdo está desconociendo el procedimiento ordinario de la ruta de protección y el carácter subsidiario de la acción de tutela.

Al respecto, informó que existe un procedimiento ordinario dentro del programa de protección para evaluar el nivel del riesgo de los beneficiarios que presentan nuevos hechos de amenaza, mecanismo que es lo suficientemente expedito y que está a disposición de la actora.

Manifestó que la accionante pretende obviar los procedimientos establecidos por la ley para ser beneficiaria del programa de protección, pues busca crear una nueva instancia procesal o un recurso administrativo para revisar su caso particular.

Agregó que la Corte Constitucional ha determinado que por regla general, las controversias de índole legal, contractual o reglamentaria no están cobijadas dentro del ámbito de aplicación de la acción de tutela, pues el ordenamiento jurídico ha creado instrumentos judiciales para resolverlas de manera adecuada y efectiva.

Por lo anteriormente expuesto, y teniendo en cuenta que la señora Ati Seygundiba Quigua Izquierdo ha desconocido el procedimiento de evaluación descrito en el artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015, solicitó declarar improcedente la acción de tutela de la referencia, o en su lugar negar la protección de los derechos fundamentales invocados, toda vez que la entidad actuó de acuerdo con las recomendaciones dadas por los órganos interinstitucionales que evaluaron la situación de la actora.

6. Coadyuvantes dentro de la presente acción constitucional

Zarwawiko Torres Torres⁸

El 5 de noviembre de 2020 el señor Zarwawiko Torres Torres, en su condición de Cabildo Gobernador del Pueblo Arhuaco, allegó memorial al correo electrónico del Despacho por medio del cual manifestó que coadyuvaba en las pretensiones, fundamentos de hecho y de derecho planteados en la presente acción de tutela.

En dicha oportunidad expuso que la señora Ati Seygundiba Quigua Izquierdo es considerada líder del Pueblo Arhuaco, pues fue designada como Comisionada Nacional para la Paz por dicha comunidad indígena, circunstancia que la hace merecedora de medidas de seguridad efectivas que garanticen tanto el ejercicio de su actividad política como su liderazgo al interior de dicho resguardo indígena.

Destacó su preocupación por la seguridad de la accionante, pues los líderes de los Pueblos Indígenas de los departamentos aledaños a la Sierra Nevada de Santa Marta, son víctimas de amenazas por parte de grupos armados ilegales.

Indicó que en este momento la actora acompaña la defensa del territorio ancestral conocido como la “Línea Negra”, por el cual han sido asesinados varios mamos y líderes.

Por último, expuso que la señora Ati Seygundiba Quigua Izquierdo le asiste la presunción constitucional de riesgo extraordinario, ya que ostenta la condición especial de mujer y líder indígena.

Luis Fernando Arias Arias⁹

El señor Luis Fernando Arias Arias, Representante Legal de la Organización Nacional Indígena de Colombia – ONIC, intervino en el presente trámite tutelar con el fin de coadyuvar la acción constitucional presentada por la señora Ati Seygundiba Quigua Izquierdo en contra de la Nación – Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección.

Frente al caso concreto indicó que la actora ha contribuido de manera significativa en la materialización de los principios y los objetivos de dicha organización, en

⁸ Archivo N° 24 del expediente digital.

⁹ Archivo N° 45 del expediente digital.

especial respecto de la defensa del territorio frente a los proyectos extractivos y megaproyectos energéticos.

Manifestó que la accionante se encuentra expuesta a un riesgo extraordinario por el trabajo que ejerce como mujer, líder indígena y líder política en la defensa de los territorios ancestrales.

Con fundamento en lo expuesto solicitó acceder a las pretensiones de la acción de tutela de la referencia, y en ese sentido amparar los derechos fundamentales invocados por la actora, y ordenar a las entidades accionadas que asignen un esquema de seguridad completo a favor de la señora Ati Seygundiba Quigua Izquierdo, en atención a la presunción de riesgo extraordinario o extremo que presenta.

Praxere José Ospino Rey¹⁰

El 11 de noviembre del año que cursa el señor Praxere José Ospino Rey, apoderado del Movimiento Alternativo Indígena y Social – MAIS, allegó memorial al correo electrónico institucional del Despacho, mediante el cual manifestó que dicho movimiento político coadyuvaba la presente acción constitucional.

Indicó que la actuación de la Unidad Nacional de Protección vulnera los derechos fundamentales a la vida y a la igualdad de la actora, toda vez que no se tuvo en cuenta el nivel de riesgo que ostenta la Concejala Indígena de Bogotá y Directiva Nacional del MAIS, partido político que declaró su oposición al Gobierno Nacional.

Señaló que tampoco se consideró la condición de género de la señora Ati Seygundiba Quigua Izquierdo; su pertenencia al Pueblo Arhuaco; y los asesinatos y amenazas a los líderes sociales e indígenas que se han venido incrementando en Colombia, y que representan un riesgo inminente contra la vida y seguridad de la actora.

Expuso que las entidades accionadas han implementado medidas de protección frente a otros concejales de Bogotá, sin embargo, en el caso de la aquí accionante han actuado de manera indiferente y discriminatoria.

Destacó que la actividad de la lideresa Ati Seygundiba Quigua Izquierdo se especializa en la ciudad de Bogotá, pero su ejercicio político se extiende a nivel nacional, aspecto que la expone a mayores riesgos.

Sostuvo que la actora ha venido realizando denuncias, publicaciones y gestiones para evitar que se afecten los cabildos indígenas asentados en Bogotá, especialmente la comunidad Emberá que se encuentra ubicada en la capital.

Así las cosas y con fundamento en lo expuesto, solicitó tutelar los derechos fundamentales invocados por la accionante y asignarle un esquema de seguridad de manera provisional.

Fany Kuiru Castro¹¹

La señora Fany Kuiru Castro, Comisionada de la Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana – OPIAC y de la Comisión Nacional de Mujeres Indígenas de Colombia, allegó escrito de coadyuvancia a la acción de tutela de la referencia.

Expuso que desde el comienzo de su actividad política la señora Ati Seygundiba Quigua Izquierdo ha sido víctima de persecución por parte de otros sectores políticos, quienes han desconocido y minimizado su agenda política.

¹⁰ Archivo N° 51 del expediente digital.

¹¹ Archivo N° 59 del expediente digital.

Indicó que actualmente la actora se encuentra defendiendo jurídicamente su curul en el Concejo de Bogotá por la coalición Colombia Humana – UP – MAIS.

Aseguró que debido a las situaciones de discriminación, persecución y violencia política, es claro que la accionante se encuentra expuesta a un alto riesgo que amenaza su vida e integridad personal.

Por lo anterior, solicitó tutelar los derechos fundamentales invocados en esta oportunidad.

Diana Alejandra Quigua¹²

El 13 de noviembre de 2020, la señora Diana Alejandra Quigua, en su condición de abogada, remitió memorial al correo electrónico del Despacho, a través del cual manifestó que coadyuvaba la acción de tutela presentada por la señora Ati Seygundiba Quigua Izquierdo contra la Nación – Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección.

Sostuvo que la actora fue víctima de desplazamiento forzado y objeto de un atentado en contra de su vida e integridad, situaciones que no han sido investigadas por las autoridades competentes.

Indicó que los hechos de amenaza y violencia de los que ha sido víctima la accionante son de gran importancia a la luz de la implementación de los mecanismos que garantizan los derechos de las víctimas a la verdad, justicia, reparación y no repetición, consagrados en el Acuerdo para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, firmado ente el Gobierno Nacional y las FARC-EP.

Destacó que en virtud del citado acuerdo y de los enfoques de etnia y género, es necesario que la líder del Pueblo Indígena Arhuaco Ati Seygundiba Quigua Izquierdo, cuente con plenas garantías de seguridad e igualdad en los espacios políticos en los que participa.

En ese sentido, y teniendo en cuenta lo expuesto, solicitó amparar los derechos fundamentales invocados por la actora, y ordenar a las entidades competentes brindarle todas las medidas de seguridad y protección que requiere conforme al riesgo que presenta.

II. CONSIDERACIONES

La acción de tutela regulada por el Decreto 2591 de 1991 y sus Decretos reglamentarios 306 de 1992 y 1382 de 2000, está consagrada como un procedimiento preferente y sumario, para la protección de los derechos fundamentales, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados por la acción u omisión de autoridades públicas o de los particulares que señala la norma.

El artículo 86 de la Constitución Política establece la posibilidad de que toda persona, por sí misma o por quien actúe en su nombre, haga uso de la acción de tutela para obtener la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares. Esta acción es de carácter residual y subsidiario, es decir, que procede cuando el afectado no disponga de otros medios de defensa judicial para la protección de sus derechos, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

1. De los presupuestos de la acción de tutela

La acción de tutela es un mecanismo procesal de carácter constitucional para proteger y garantizar de manera efectiva los derechos constitucionales

¹² Archivo N° 69 del expediente digital.

fundamentales de las personas (i) cuando éstos se encuentren amenazados o vulnerados (ii) por la acción u omisión de una autoridad pública (iii) o un particular cuando presten servicios públicos y con dicha conducta afecte grave y directamente el interés colectivo o el particular se encuentre en estado de subordinación o indefensión (iv) y siempre que no exista otro medio judicial ordinario de protección idóneo y eficaz para la efectiva garantía del derecho fundamental (v) o existiendo dicho medio ordinario, la acción se interponga como un mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable (vi) la acción podrá ser interpuesta ante cualquier Juez de la República o quien sea el competente (vii) y su trámite será informal, sumario y oficioso.

Acudir a la acción de tutela es una apropiación directa de la Constitución y de los derechos por parte de quien considera que mediante una “acción u omisión” se ha afectado el disfrute, ejercicio y goce de sus derechos.

2. Legitimación en la causa por pasiva

De forma previa al planteamiento del problema jurídico y al desarrollo del mismo, el Despacho encuentra necesario indicar frente a la falta de legitimación en la causa por pasiva expuesta por el Ministerio del Interior, que la acción de tutela de la referencia fue dirigida por la accionante de forma general contra la mencionada cartera ministerial y contra la Unidad Nacional de Protección, razón por la cual se predica la legitimación en la causa de hecho por pasiva, respecto de dichas entidades.

Ahora bien, en este punto es preciso señalar que de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional¹³, la legitimación en la causa por pasiva hace alusión a la capacidad legal de quien es el destinatario de la acción de tutela para ser demandada, pues está llamado a responder por la presunta vulneración o amenaza del derecho fundamental invocado.

En el caso bajo estudio, de la documental allegada tanto por la accionante como por la Unidad Nacional de Protección, se desprende que el Ministerio del Interior no tiene competencia para pronunciarse frente al esquema de seguridad que solicita la accionante, por el presunto riesgo extraordinario o extremo que aduce presentar, teniendo en cuenta que si bien la UNP está adscrita al Ministerio del Interior; lo cierto es que es una entidad con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio¹⁴.

Así mismo, es la Unidad Nacional de Protección la entidad encargada de articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección a quienes se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños en contra de su vida, integridad, libertad y seguridad personal, así como, de garantizar la eficiencia e idoneidad de las medidas que se otorguen¹⁵.

Adicionalmente, es preciso destacar que la inconformidad de la actora radica en los actos administrativos contenidos en las Resoluciones N° 3718 del 28 de mayo de 2020 y N° 5532 de fecha 10 de septiembre de 2020, expedidos por el Director General de la Unidad Nacional de Protección, por medio de los cuales se determinó que la señora Ati Seygundiba Quigua Izquierdo presentaba un riesgo ordinario, y se ordenó finalizar las medidas de protección que le hubieran sido adjudicadas.

De acuerdo con lo expuesto, y teniendo en cuenta que en un caso similar al presente, la Corte Constitucional determinó que el Ministerio del Interior no es la entidad llamada a responder en este tipo de controversias¹⁶; el Despacho encuentra probada la falta de legitimación en la causa por pasiva del Ministerio del Interior, motivo por el cual dispondrá su desvinculación del presente trámite tutelar.

¹³ Al respecto puede verse la Sentencia T- 278 de 2018 de la Corte Constitucional.

¹⁴ De conformidad con el artículo 1° del Decreto 4065 de 2011.

¹⁵ De acuerdo con lo previsto en el artículo 3 del Decreto 4065 de 2011.

¹⁶ Sentencia T-666 de 2017 de la Corte Constitucional, Magistrada Ponente Doctora Gloria Stella Ortiz Delgado.

3. Problemas jurídicos

Precisado lo anterior, a continuación el Despacho expone los problemas jurídicos que entrará a resolver dentro de la presente acción constitucional:

- I. Deberá determinarse si la Unidad Nacional de Protección vulneró los derechos fundamentales de la señora Ati Seygundiba Quigua Izquierdo a la vida, integridad y seguridad personal e igualdad, al expedir las Resoluciones N° 3718 del 28 de mayo de 2020 y N° 5532 del 10 de septiembre de 2020, mediante las cuales se evaluó su nivel de riesgo, al presuntamente no haber incorporado el enfoque diferencial de etnia y género, y no haber considerado la presunción de riesgo que presenta por su condición de mujer líder social y política indígena.
- II. En caso de que se determine que la entidad accionada vulneró los derechos fundamentales invocados por la actora, deberá establecerse si la medida de protección por ella solicitada, resulta procedente en esta oportunidad.

4. Examen del requisito de subsidiaridad de la acción de tutela

Previo a resolver los citados problemas jurídicos el Despacho entrará a abordar el respectivo examen de procedencia de la acción de tutela promovida por la señora Ati Seygundiba Quigua Izquierdo.

Se tiene que la acción de tutela es un instrumento jurídico previsto para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, mediante un procedimiento preferente y sumario, cuando éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública y, excepcionalmente, de particulares por su carácter residual.

Este mecanismo constitucional sólo procede cuando el ciudadano afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, a menos que se presente de manera transitoria para evitar un perjuicio irremediable.

Por lo anterior, no basta con que el Juez de Tutela verifique que en el caso objeto de análisis le asiste el derecho sustancial reclamado a la accionante, pues ante la existencia de otro medio de defensa judicial es necesario que se analice si ese medio tiene la virtud de restablecer el derecho vulnerado, o si se ésta ante la ocurrencia de un perjuicio irremediable que haga imperativa la intervención inmediata del Juez Constitucional.

Ahora bien, la Corte Constitucional ha determinado en reiteradas ocasiones, que cuando se trata de personas de especial protección constitucional, es decir, de aquellas que se encuentran en situación de debilidad manifiesta debido a su condición física, psicológica o social; la acción de tutela se torna procedente de manera excepcional, en el entendido que este grupo de personas están ubicadas en una posición de desigualdad respecto al resto de la población, circunstancia que amerita un tratamiento preferencial en términos de acceso a los mecanismos judiciales de protección de derechos¹⁷.

No obstante lo anterior, el Máximo Tribunal Constitucional también ha establecido que en este evento es pertinente estudiar la situación particular del accionante para determinar si es necesaria la intervención inmediata del Juez de Tutela.

En ese orden de ideas, se concluye que la acción de tutela es un mecanismo subsidiario para la protección de los derechos fundamentales que se encuentren vulnerados, sin embargo, solo es posible ejercer el mismo cuando no existe otro medio judicial idóneo; cuando existiendo éste no resulte ser eficaz; cuando se configure la ocurrencia de un perjuicio irremediable; o cuando tratándose de un

¹⁷ Así lo indicó la Corte Constitucional en la Sentencia T-495 de 2010.

sujeto de especial protección, las circunstancias que rodean a la persona ameriten la intervención del Juez Constitucional.

4.1. Del perjuicio irremediable

El Órgano de cierre Constitucional lo ha definido como “La irremediabilidad del perjuicio, implica que las cosas no puedan retornar a su estado anterior, y que sólo pueda ser invocada para solicitar al juez la concesión de la tutela como "mecanismo transitorio" y no como fallo definitivo, ya que éste se reserva a la decisión del juez o tribunal competente. Es decir, se trata de un remedio temporal frente a una actuación arbitraria de autoridad pública, mientras se resuelve de fondo el asunto por el juez competente.”¹⁸

Sobre el particular, se hace necesario traer a colación la Sentencia de la Corte Constitucional T-161 de 10 de marzo de 2017, Magistrado Ponente, Doctor José Antonio Cepeda Amaris, donde se indicó lo siguiente:

“(…) En este tema la jurisprudencia constitucional ha decantado los elementos que deben concurrir en el acaecimiento de un perjuicio irremediable:

(i) Que se esté ante un perjuicio **inminente** o próximo a suceder, lo que exige un grado suficiente de certeza respecto de los hechos y la causa del daño;

(ii) El perjuicio debe ser **grave**, esto es, que conlleve la afectación de un bien susceptible de determinación jurídica, altamente significativo para la persona;

(iii) Se requieran de medidas **urgentes** para superar el daño, las cuales deben ser adecuadas frente a la inminencia del perjuicio y, a su vez, deben considerar las circunstancias particulares del caso; y

(iv) Las medidas de protección deben ser **impostergables**, lo que significa que deben responder a condiciones de oportunidad y eficacia, que eviten la consumación del daño irreparable.

(…)

De esta manera, la Corte ha señalado igualmente que para la comprobación de la inminencia de un perjuicio irremediable que justifique la procedencia de la acción de tutela, se deben observar criterios como (i) la edad de la persona, por ser sujeto de especial protección en el caso de las personas de la tercera edad; (ii) el estado de salud del solicitante y su familia; y (iii) las condiciones económicas del peticionario del amparo.”

De lo anterior se concluye que la acción de tutela resulta ser procedente cuando logre acreditarse la posible ocurrencia de un perjuicio irremediable que pueda vulnerar derechos fundamentales, caso en el cual el accionante puede invocar una protección transitoria o definitiva; lo cual ocurre en el presente caso, pues la demandante pretende la protección, entre otros, del derecho fundamental a la seguridad, respecto del cual, de declararse probada su vulneración, su protección resulta impostergable.

4.2. Procedencia excepcional de la acción de tutela contra los actos administrativos

La Constitución Política, el Decreto 2591 de 1991 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional han establecido como requisitos de procedencia de la acción de tutela, la legitimación por activa, legitimación por pasiva, inmediatez y subsidiariedad.

Respecto al elemento de la subsidiariedad, la Corte Constitucional en reiteradas ocasiones ha señalado que la acción de tutela resulta ser procedente cuando i) no exista otro mecanismo de defensa judicial; ii) existiendo, la intervención del juez constitucional sea necesaria para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable; y iii) cuando los mecanismos de defensa no resulten ser idóneos o eficaces para lograr la protección de derechos fundamentales.

¹⁸ Sentencia T- 458 de 1994.

Ahora bien, frente a las acciones de tutela contra actos administrativos la Sentencia T-332 de 2018 determinó lo siguiente:

“(…) la Corte ha indicado que la excepcionalidad del recurso de amparo se torna especialmente estricta, en tanto no es el mecanismo idóneo para atacarlos ya que, por su propia naturaleza, se encuentran amparados por el principio de legalidad, pues se parte del presupuesto de que la administración, al momento de manifestarse a través de un acto, debe acatar las prerrogativas constitucionales y legales a las que se encuentra subordinada. De allí que la legalidad de un acto administrativo se presume, obligando a demostrar a quien pretende controvertirlo que aquel se apartó, sin justificación alguna, del ordenamiento jurídico, debate que se debe adelantar ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

En este sentido, la Corte ha determinado que la acción de tutela no procede como mecanismo principal para la protección de derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición de actos administrativos, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar la configuración de un perjuicio irremediable, evento en el que el juez de tutela únicamente podrá suspender la aplicación del acto administrativo mientras se surte el respectivo proceso ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa (artículos 7 y 8 del Decreto 2591 de 1991).

De conformidad con lo anterior, se tiene que en este último evento, la persona que solicita el amparo deberá demostrar de forma suficiente la necesidad de la medida para evitar la consumación de un perjuicio irremediable, cuyos elementos han sido fijados por la jurisprudencia constitucional de la siguiente manera: (i) que se esté ante un perjuicio inminente o próximo a suceder, lo que exige un grado suficiente de certeza respecto de los hechos y la causa del daño; (ii) el perjuicio debe ser grave, esto es, que conlleve la afectación de un bien susceptible de determinación jurídica, altamente significativo para la persona; (iii) se requieran de medidas urgentes para superar el daño, las cuales deben ser adecuadas frente a la inminencia del perjuicio y, a su vez, deben considerar las circunstancias particulares del caso; y (iv) las medidas de protección deben ser impostergables, lo que significa que deben responder a condiciones de oportunidad y eficacia, que eviten la consumación del daño irreparable (...)

De lo anterior se desprende que por regla general las acciones de tutela contra actos administrativos no proceden, sin embargo, cuando el accionante acredita que los mecanismos judiciales que el legislador ha dispuesto para resolver dichas controversias, resultan no ser idóneos o eficaces, o cuando se demuestra la posible ocurrencia de un perjuicio irremediable que haga necesaria la intervención del Juez Constitucional para evitar la vulneración de derechos fundamentales, la acción de tutela es procedente y el Juez de Tutela deberá estudiarla de fondo.

De acuerdo con las pretensiones relacionadas en el escrito de tutela, se desprende que lo pretendido por la señora Ata Seygundiba Quigua Izquierdo mediante el ejercicio de la presente acción de tutela, es principalmente ordenarle a la Unidad Nacional de Protección que le asigne las medidas de protección que requiere para salvaguardar sus derechos fundamentales a la vida, integridad y seguridad personal, y que fueron negadas por la entidad con la expedición de las Resoluciones N° 3718 del 28 de mayo de 2020 y N° 5532 del 10 de septiembre de 2020.

Respecto al cumplimiento del requisito de subsidiariedad en el caso concreto, la entidad accionada sostuvo que la señora Ata Seygundiba Quigua Izquierdo no había hecho uso del procedimiento administrativo previsto en el parágrafo 2° del artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015, según el cual “El nivel de riesgo de las personas que hacen parte del Programa de Protección será revaluado una vez al año, o antes si existen nuevos hechos que puedan generar una variación del riesgo.”, circunstancia que generaba la improcedencia de la presente acción constitucional.

Sobre el particular es preciso indicar que para el Despacho dicha disposición normativa en principio no resulta aplicable a la aquí accionante, en la medida que

su contenido está dirigido a aquellas personas que hacen parte del programa de protección que lidera la UNP, situación que no correspondería propiamente al caso de la actora, pues a través de las Resoluciones N° 3718 del 28 de mayo de 2020¹⁹ y N° 5532 del 10 de septiembre de 2020²⁰ la entidad accionada resolvió entre otras cosas, no acceder a las medidas de protección solicitadas por la tutelante, razón por la cual se infiere que la señora Ata Seygundiba Quigua Izquierdo aún no hace parte del programa de protección que ofrece la Unidad Nacional de Protección.

No obstante lo anterior, y aún si en gracia de discusión dicha disposición fuera aplicable incluso en la situación fáctica en que se ubica la actora, lo cierto es que dicho procedimiento resulta viable cuando se presentan hechos nuevos que puedan generar una variación del riesgo asignado, situación que no acontece en estricto sentido en el presente asunto.

Lo anterior teniendo en cuenta que de acuerdo con lo expuesto en el escrito de tutela, la inconformidad de la actora se centra principalmente en que al evaluar el riesgo al que está expuesta, la UNP no tuvo en cuenta un enfoque diferencial que atendiera las especiales circunstancias en las que aduce encontrarse al ser una mujer, líder social y política indígena, y esta circunstancia ya era de conocimiento de la entidad, pues precisamente ese fue el fundamento del recurso de reposición presentado en vía administrativa.

Si bien la actora allegó con el escrito tutelar un comunicado del mes de octubre de 2020, que al parecer corresponde a un panfleto que contiene amenazas contra líderes indígenas, y el mismo es posterior a los actos administrativos que calificaron el riesgo de la accionante como ordinario y puede eventualmente llegar a tener incidencia en la evaluación del riesgo; esta circunstancia constituye un argumento adicional a los que fueron expuestos por la actora para sustentar su inconformidad con la decisión adoptada por la UNP.

Así las cosas, el Despacho advierte que no era exigible a la actora que de forma previa a incoar la presente tutela solicitara la reevaluación a la cual se refiere la entidad accionada, ya que no existían propiamente hechos nuevos que debieran ser examinados nuevamente de conformidad con lo previsto en el parágrafo 2° del artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015.

Por las razones expuestas, para el Despacho no es recibo el argumento expuesto por la entidad para declarar improcedente la presente acción constitucional.

Ahora bien, frente a lo solicitado por la accionante a través de la presente acción constitucional, es preciso indicar que la competencia para determinar la legalidad de los actos administrativos no recae en el Juez Constitucional, pues para ello la accionante cuenta con un mecanismo idóneo y eficaz de defensa judicial consagrado en el ordenamiento jurídico, como lo es el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, a través del cual puede plantear las situaciones que a su juicio sean irregulares frente al presente asunto, correspondiendo al Juez natural, dentro de un trámite que cuenta con todas las garantías procesales, decidir sobre la ocurrencia o no de la vulneración argumentada por la tutelante.

No obstante lo anterior, la jurisprudencia citada líneas anteriores ha determinado que la acción de tutela procede de manera excepcional para conocer las controversias que guardan relación con lo decidido a través de actos administrativos, siempre que el accionante demuestra que los mecanismos judiciales dispuestos para debatir la legalidad de un acto administrativo, no son idóneos o resultan ser ineficaces para proteger sus derechos fundamentales, o cuando se acredita la ocurrencia de un perjuicio irremediable que justifique la intervención inmediata del Juez de Tutela.

¹⁹ Archivo N° 02 del expediente digital.

²⁰ Archivo N° 04 del expediente digital.

En el caso bajo estudio el Despacho encuentra que si bien el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho podría considerarse, en principio, como un mecanismo idóneo para controvertir la legalidad de los actos administrativos a través de los cuales se calificó su riesgo como ordinario y se ordenó la finalización de las medidas de protección que pudieron haber sido otorgadas a la accionante, el mismo no resulta eficaz ni idóneo para proteger sus derechos fundamentales por lo siguiente:

Un proceso ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo podría tardar un tiempo prolongado, lapso en cual eventualmente podría consumarse el riesgo al que está expuesta la señora Ata Seygundiba Quigua Izquierdo, por su condición de mujer líder social indígena del Pueblo Arhuaco y concejal de Bogotá por el Movimiento Alternativo Indígena y Social – MAIS.

Sobre el particular es pertinente señalar que si bien el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo faculta al Juez o Magistrado Ponente para decretar las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso, resultaría irrazonable exigir a la accionante que acuda a los jueces administrativos, pues en el asunto de la referencia se discute la afectación directa de los derechos fundamentales a la vida, integridad y seguridad personal, y no la legalidad o validez de un acto administrativo.

Adicionalmente, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, los Jueces Constitucionales no pueden ser indiferentes ante la realidad que atraviesan los líderes sociales en todo el territorio nacional, e imponer una carga desproporcionada a este grupo de personas teniendo en cuenta el riesgo al que están expuestas sus vidas²¹.

De otro lado, es pertinente indicar que en reiteradas oportunidades el Máximo Tribunal Constitucional ha determinado que la acción de tutela se torna procedente cuando hay de sujetos de especial protección constitucional, pues se trata de personas ubicadas en una posición de desigualdad respecto del resto de la población, que ameritan un tratamiento especial en cuanto al acceso a los mecanismos judiciales de protección.

En ese orden de ideas, y teniendo en cuenta que la señora Ata Seygundiba Quigua Izquierdo es un sujeto de especial protección constitucional, en la medida que es una mujer miembro del Pueblo Arhuaco, reconocida como líder social de dicha comunidad indígena²² y que el medio judicial dispuesto por el ordenamiento jurídico para debatir este tipo de controversias, no resulta ser eficaz para salvaguardar los derechos fundamentales que presuntamente están siendo vulnerados a la accionante; esta agencia judicial considera que la acción de tutela de la referencia resulta procedente, motivo por el cual se llevará un estudio de fondo de la misma.

5. De los derechos fundamentales invocados

Derecho a la vida

El derecho a la vida es entendido por la Corte Constitucional como un derecho fundamental de aplicación inmediata, que no se limita a la prohibición de la imposición de la pena de muerte, sino que también comprende la garantía de que las autoridades competentes estarán dispuestas a atender las situaciones de peligro inminente en las que se encuentre una persona o grupo de personas y en caso de no poder eliminar el riesgo, evitar contribuir a agravarlo²³.

²¹ Al respecto puede verse la Sentencia T-473 de 2018 de la Corte Constitucional.

²² Archivo N° 06 del expediente digital.

²³ Corte Constitucional Sentencia T-390 de 2018.

Igualdad

La Corte Constitucional a lo largo de su jurisprudencia, ha determinado que la igualdad cumple un triple papel en el ordenamiento constitucional pues se trata de un valor, un principio y un derecho fundamental. En el mismo sentido, ésta Corporación ha establecido que la igualdad tiene varias dimensiones de garantía constitucional que se dividen en : (...) (i) la igualdad formal o igualdad ante la ley, relacionada con el carácter general y abstracto de las disposiciones normativas dictadas por el Congreso de la República y su aplicación uniforme a todas las personas; (ii) la prohibición de discriminación, que excluye la legitimidad constitucional de cualquier acto (no solo las leyes) que involucre una distinción basada en motivos definidos como prohibidos por la Constitución Política, el derecho internacional de los derechos humanos, o bien, la prohibición de distinciones irrazonables; y (iii) el principio de igualdad material, que ordena la adopción de medidas afirmativas para asegurar la vigencia del principio de igualdad ante circunstancias fácticas desiguales (...) ²⁴.

De la misma manera la jurisprudencia constitucional ha entendido que la igualdad posee un carácter relacional que implica que al abordarse un análisis del mismo: "(...) (i) deben establecerse dos grupos o situaciones de hecho susceptibles de ser contrastadas, antes de iniciar un examen de adecuación entre las normas legales y ese principio; (ii) debe determinarse si esos grupos o situaciones se encuentran en situación de igualdad o desigualdad desde un punto de vista fáctico, para esclarecer si el Legislador debía aplicar idénticas consecuencias normativas, o si se hallaba facultado para dar un trato distinto a ambos grupos; (iii) debe definirse un criterio de comparación que permita analizar esas diferencias o similitudes fácticas a la luz del sistema normativo vigente; y (iv) debe constatarse si un tratamiento distinto entre iguales o un tratamiento igual entre desiguales es razonable; es decir, si persigue un fin constitucionalmente legítimo y no restringe en exceso los derechos de uno de los grupos en comparación (...)" ²⁵

Seguridad personal

La Corte Constitucional ²⁶ ha señalado que el derecho a la seguridad personal presenta tres connotaciones jurídicas relevantes: (i) es un valor constitucional, (ii) es un derecho colectivo, y (iii) es un derecho fundamental.

Respecto al primero (valor constitucional), dicho Tribunal ha establecido que el mismo se origina a partir de analizar el Preámbulo de la Constitución, "al indicar que fue voluntad del pueblo soberano asegurar la vida, la convivencia y la paz, y del artículo 2º, según el cual las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades" ²⁷, por lo tanto, la seguridad se constituye como "garantía de las condiciones necesarias para el ejercicio de todos los derechos y libertades fundamentales por parte de las personas que habitan el territorio nacional" ²⁸.

Frente al segundo (derecho colectivo), ha determinado esa Corporación, que es "un derecho que asiste en forma general a todos los miembros de la sociedad, quienes se pueden ver afectados por circunstancias que pongan en riesgo bienes jurídicos colectivos tan importantes para el conglomerado social, como el patrimonio público, el espacio público, la seguridad y salubridad públicas, la moral administrativa, el medio ambiente o la libre competencia económica (Art. 88, C.P.)" ²⁹.

En cuanto al tercero (derecho fundamental), la Corte dispuso que es "aquél que faculta a las personas para recibir protección adecuada por parte de las autoridades, cuandoquiera que estén expuestas a [amenazas] que no tienen el deber jurídico de

²⁴ Sentencia SU-354 de 2017.

²⁵ Ibidem.

²⁶ Corte Constitucional Sentencia T-123 de 2019.

²⁷ Sentencia T-078 de 2013.

²⁸ Sentencia T-719 de 2003.

²⁹ Ibídem.

tolerar, por rebasar éstos los niveles soportables de peligro implícitos en la vida en sociedad; en esa medida el derecho a la seguridad constituye una manifestación del principio de igualdad ante las cargas públicas, materializa las finalidades más básicas asignadas a las autoridades del Constituyente, garantiza la protección de los derechos fundamentales de los más vulnerables, discriminados y perseguidos, y manifiesta la primacía del principio de equidad”³⁰.

Además, puntualizó que el derecho a la seguridad personal es innominado, pues no se encuentra de manera expresa en la Constitución Política, sino que su estatus se explica al interpretar sistemáticamente la Norma Superior, según lo dispuesto en el preámbulo, y en los artículos 2º, 12, 17, 18, 28, 34, 44, 46 y 73, como también, en múltiples tratados internacionales que, de conformidad con la aplicación del bloque de constitucionalidad, hacen parte del ordenamiento jurídico interno, tales como: “(i) la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 7º, Nral. 1º), incorporada a la legislación colombiana mediante Ley 16 de 1972; y (ii) el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 9º, Nral. 1º), aprobada mediante Ley 74 de 1968. Así mismo, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. 1º) y la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, aceptada como costumbre internacional a partir de la promulgación de Teherán el 13 de marzo de 1968, aluden al derecho a la seguridad (art. 3º)”³¹.

En virtud de lo anterior, la Corte Constitucional construyó una doctrina en relación con los tipos 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”.

Conforme a lo expuesto, se advierte que la seguridad debe ser entendida como un valor constitucional, y un derecho fundamental, el cual debe ser preservado por el Estado sobre todas las personas que lo habitan.

6. El deber de protección del Estado en relación con la seguridad personal de líderes, lideresas, autoridades y representantes indígenas – Aplicación de enfoque diferencial

La obligación en cabeza del Estado de respetar y proteger la vida de las personas es consecuencia de los artículos 2º, 6º 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 Derecho³².

En este sentido, la Corte Constitucional ha determinado que ostentar la calidad de líder o lideresa de derechos humanos, constituye una actividad riesgosa en virtud

³⁰ Ídem.

³¹ Sentencia T-078 de 2013.

³² Sentencia T-666 de 2017.

de la función que cumplen estas personas, al respecto ha proferido, entre otras, las siguientes providencias:

En la sentencia **T 059 de 2012** determinó que los defensores de derechos humanos juegan un papel fundamental en la democracia colombiana. Dicha Corporación 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”³³.

En la **sentencia T-924 de 2014**³⁴ 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:

“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.

Así mismo, en la **sentencia T-124 de 2015**³⁵ determinó que las mencionadas evaluaciones de seguridad deben “ser examinadas en relación con los principios de eficacia, pertinencia, idoneidad, oportunidad y enfoque diferencial”. Sobre el **enfoque diferencial**, 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.

Finalmente, en la sentencia **T-666 de 2017**³⁶ la Corte Constitucional determinó 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

³³ T-059 de 2012, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

³⁴ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

³⁵ M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

³⁶ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

habitan dentro de él, proveyendo de una especial protección constitucional a los más vulnerables”

En ese sentido, concluyó 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”.

Conforme a lo expuesto, 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**, el cual consiste en observar las especificidades y vulnerabilidades existentes, por pertenencia étnica, perfil etario, género, discapacidad, orientación sexual y procedencia urbana o rural de quienes son objeto del programa de protección.

7. Procedimiento ordinario en relación con las medidas de seguridad adoptados por la Unidad Nacional de Protección

La Unidad Nacional de Protección, fue creada a través del Decreto 4065 de 2011, con la finalidad de coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección para quienes determine el Gobierno Nacional, en virtud de sus actividades, situación política, “condición étnicas, de género, de su calidad de víctima de la violencia, desplazado, activista de derechos humanos, se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños contra su vida, integridad, libertad y seguridad personal o en razón al ejercicio de un cargo público u otras actividades que pueden generar riesgo extraordinario, como el liderazgo sindical, de ONGs y de grupos de personas desplazadas, y garantizar la oportunidad, eficiencia e idoneidad de las medidas que se otorgan”.

Posteriormente, el Gobierno Nacional, expidió el Decreto 1066 de 2015³⁷, con el objetivo, entre otros, de “compilar y racionalizar las normas de carácter reglamentario que rigen en el sector y contar con un instrumento jurídico único para el mismo”.

El artículo 2.4.1.2.40 del citado decreto, establece cuál debe ser el procedimiento que debe seguirse dentro del programa de protección ejecutado por la UNP, el cual se compone de las siguientes etapas:

- “1. Recepción de la solicitud de protección y diligenciamiento del formato de caracterización inicial del solicitante, por parte de la Unidad Nacional de Protección.
2. Análisis y verificación de la pertenencia del solicitante a la población objeto del programa de protección y existencia del nexo causal entre el riesgo y la actividad que este desarrolla.
3. Traslado al Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información – CTRAI.
4. Presentación del trabajo de campo del Ctrai al Grupo de Valoración Preliminar.
5. Análisis de caso en el Grupo de Valoración Preliminar.
6. Valoración del caso por parte del Cerrem.
7. Adopción de medidas de prevención y protección por parte del Director de la Unidad Nacional de Protección mediante acto administrativo.
8. El contenido o parte del contenido del acto administrativo de que trata el numeral anterior será dado a conocer al protegido mediante comunicación escrita de las medidas de protección aprobadas. En los casos en que el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM no recomiende medidas en razón a que el riesgo del peticionario fue ponderado

³⁷ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior”.

como ordinario, se dará a conocer tal situación a través de comunicación escrita.

9. Implementación de las medidas de protección, para lo cual se suscribirá un acta en donde conste la entregada de estas al protegido.

10. Seguimiento a la implementación.

11. Reevaluación.”

El párrafo 2º de dicho artículo, establece que “El nivel de riesgo de las personas que hacen parte del Programa de Protección será revaluado una vez al año, o antes si existen nuevos hechos que puedan generar una variación del riesgo.”

Respecto a la protección de servidores y ex servidores públicos, el párrafo 4º ibídem, señala que “(...) surtida la instancia del Grupo de Valoración Preliminar, serán presentados individualmente ante un Comité especial conformado por el Director de la Unidad Nacional de Protección o su delegado, el Director de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional o su delegado, y el Subdirector de Evaluación de Riesgo de la Unidad Nacional de Protección o su delegado, quienes definirán las medidas a implementar.”

Las medidas de protección se encuentran reguladas en el artículo 2.4.1.2.11 ibídem, en el siguiente sentido:

“ARTÍCULO 2.4.1.2.11 Medidas de protección. Son medidas de protección:

1. En virtud del riesgo.

1.1. Esquema de protección: Compuesto por los recursos físicos y humanos otorgados a los protegidos del Programa para su protección.

Tipo 1: Esquema individual corriente para brindarle seguridad a una sola persona, e incluye:

- 1 vehículo corriente
- 1 conductor
- 1 escolta

Tipo 2: Esquema individual blindado para brindarle seguridad a una sola persona e incluye:

- 1 vehículo blindado
- 1 conductor
- 1 escolta

Tipo 3: Esquema individual reforzado con escoltas, para brindarle seguridad a una sola persona, e incluye:

- 1 vehículo corriente o blindado
- 1 conductor
- 1 escoltas

Tipo 4: Esquema individual reforzado con escoltas y vehículo, para brindarle seguridad a una sola persona, e incluye:

- 1 vehículo blindado
- 1 vehículo corriente
- 2 conductores
- Hasta 4 escoltas

Tipo 5: Esquema colectivo, para brindarle protección a un grupo de 2 o más personas, e incluye:

- 1 vehículo corriente o blindado
- 1 conductor
- Escoltas.

(...)

2. En virtud del Cargo.

Esquema de protección: Son los recursos físicos y humanos otorgados por el Programa a las personas para su protección. Estos esquemas pueden ser de varios tipos:

Tipo A: Conformado por un hombre o mujer de protección.

Tipo B: Conformado por dos (2) hombres o mujeres de protección.

Tipo C: Conformado por tres (3) hombres o mujeres de protección.

Tipo D: Conformado por cuatro (4) hombres o mujeres de protección.

Tipo E: Conformado por cinco (5) hombres o mujeres de protección.

Tipo F: Conformado por seis (6) hombres o mujeres de protección.

Tipo G: Conformado por un número indeterminado de hombres o mujeres de protección.
(...).

De otra parte, los diferentes tipos de riesgo que puede afrontar una persona, se encuentran definidos en el artículo 2.4.1.2.3. de la mentada norma, de la siguiente manera:

- Riesgo Extraordinario. Es aquel que atenta contra el derecho a la seguridad personal de la víctima o testigo en el marco de la Ley 975 de 2005 (...)
- Riesgo Extremo: Es aquel que se presenta al confluir todas las características señaladas para el riesgo extraordinario y que adicionalmente es grave e inminente
- Riesgo Ordinario: Es aquel al que están sometidas todas las personas, en igualdad de condiciones, por el hecho de pertenecer a una determinada sociedad; genera para el Estado la obligación de adoptar medidas de seguridad pública y no comporta la obligación de adoptar medidas de protección”

En cuanto a la población objeto de protección del programa, el artículo 2.4.1.2.5., establece que “podrá serlo en razón a su situación de riesgo extraordinario o extremo, o en razón del cargo”

Finalmente, respecto a los principios que orientan la función administrativa, las acciones en materia de prevención y protección, el artículo 2.4.1.2.2., indica:

“Principios. Además de los principios constitucionales y legales que orientan la función administrativa, las acciones en materia de prevención y protección, se regirán por los siguientes principios:

(...)

8. Enfoque Diferencial: Para la Evaluación de Riesgo, así como para la recomendación y adopción de las medidas de protección, deberán ser observadas las especificidades y vulnerabilidades por edad, etnia, género, discapacidad, orientación sexual, y procedencia urbana o rural de las personas objeto de protección.”

Conforme a la normatividad y jurisprudencia transcrita, el nivel de riesgo en el que sea evaluado el solicitante es el que determina la procedencia de las medidas de protección asignadas por el Estado, las cuales deberán otorgarse conforme al procedimiento contemplado en el Decreto 1066 de 2015 y lo definido por la Corte Constitucional.

7. Caso concreto

La ciudadana Ati Seygundiba Quigua Izquierdo argumentó que mediante los actos administrativos contenidos en las Resoluciones N° 3718 del 28 de mayo de 2020 y N° 5532 del 10 de septiembre de 2020, la Unidad Nacional de Protección determinó que presentaba un nivel de riesgo ordinario y como consecuencia de ello dispuso finalizar las medidas de protección que hubieran sido adoptadas en su favor.

Adujo que con dicha decisión la UNP vulneró sus derechos fundamentales a la vida, integridad y seguridad personal, igualdad y a la protección constitucional especial para mujeres de pueblos y comunidades indígenas víctimas del conflicto armado, amparados en la Sentencia T-025 de 2004 y los Autos 098 de 2013 y 737 de 2017, ya que omitió aplicar un enfoque diferencial en el estudio de seguridad adelantado para desvirtuar la presunción de riesgo extraordinario que recae sobre ella y desconoció por tanto que es un sujeto de especial protección constitucional debido a su condición de líder social indígena.

Sostuvo que actualmente es Concejal de Bogotá por la coalición conformada por Colombia Humana, Unión Patriótica y el Movimiento Alternativo y Social – MAIS, cargo desde el cual ha trabajado por las comunidades indígenas que habitan en la ciudad de Bogotá y ha efectuado denuncias por hechos de recomposición de

bandas paramilitares, microtráfico, situaciones de exclusión, discriminación, vulneración de derechos humanos, entre otras.

Expuso que pertenece al Pueblo Arhuaco, comunidad que está en peligro de ser exterminado por el conflicto armado interno; durante su vida política ha recibido varias amenazas contra su vida y la de su familia; y fue víctima de un atentado del cual resultó gravemente herida.

Por su parte, la Unidad Nacional de Protección solicitó declarar improcedente la acción de tutela de la referencia o en su lugar negar la protección de los derechos fundamentales invocados. Indicó que en virtud de la solicitud de medidas de protección solicitadas por la actora, la entidad llevó a cabo el procedimiento contemplado en el Decreto 1066 de 2015. Adujo que una vez analizada la información recolectada en el caso de la señora Ati Seygundiba Quigua Izquierdo, el Grupo de Valoración Preliminar de la UNP determinó que la actora presentaba un riesgo ordinario, teniendo en cuenta una matriz de 45.55%. Señaló que el caso de la aquí accionante fue valorado por el Comité Especial de Servidores y Exservidores Públicos – CESEP, quienes avalaron el riesgo ordinario asignado. Sostuvo que con fundamento en las valoraciones emitidas por el GVP y recomendaciones emitidas por el citado Comité, la Unidad expidió la Resolución N° 3718 de fecha 28 de mayo de 2020, la cual fue confirmada por la Resolución N° 5532 del 10 de septiembre de 2020.

Así mismo, expuso que en la solicitud elevada por la señora Ati Seygundiba Quigua Izquierdo, no se hizo alusión a hechos que constituyan una amenaza en contra de la actora. Indicó que las denuncias hechas por la accionante fueron tenidas en cuenta, sin embargo, las mismas no implican la existencia de hechos que se presuman ciertos y que evidencien la presencia de un riesgo extraordinario. Por último, sostuvo que la actora contaba con posibilidad de solicitar una nueva valoración de su situación si existían hechos nuevos de amenaza, y que no es aceptable que la accionante busque crear una nueva instancia procesal para revisar su caso particular.

Ahora bien, a partir de la documental allegada por la accionante, el Despacho encuentra probados los siguientes hechos:

- Obra la Resolución N° 3718 del 28 de mayo de 2020 emitida por el Director General de la Unidad Nacional de Protección, por medio de la cual se resolvió entre otras cosas, adoptar las decisiones emitidas por el Comité Especial de Servidores y Ex Servidores Públicos, para el caso de la señora Ati Seygundiba Quigua Izquierdo, que constan en el acta de la sesión del Comité de fecha 19 de mayo de 2020; finalizar de manera inmediata las medidas de protección que pudiera tener la actora; y dar traslado a la Coordinadora de DDHH de la Policía Nacional, informando la decisión de los miembros del citado Comité frente a la ratificación y/o implementación de las acciones preventivas³⁸.

En dicha oportunidad la entidad expuso lo siguiente:

“(…) el Grupo de Valoración Preliminar – GVP; cuerpo colegiado que determinó el nivel de riesgo como ORDINARIO, teniendo en cuenta que no se evidenciaron elementos que mostraran objetivamente situaciones que mantuvieran o incrementaran el nivel del riesgo, como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones, que conlleven a una situación de riesgo extraordinaria o extrema, (...)”

Que en el desarrollo de la valoración del nivel de riesgo realizada fueron tenidas en cuenta las siguientes consideraciones: población, antecedentes personales de riesgo, análisis de contexto, permanencia en el sitio de riesgo, vulnerabilidad asociada al entorno social, entorno en donde desarrolla

³⁸ Archivo N° 02 del expediente digital.

actividades y/o trabajo, entorno social y comunitario, desplazamientos entre otras. (...)

(...)

Que sumado a lo anterior, se observa del análisis del riesgo, que el profesional a cargo del caso tuvo en cuenta los hechos históricos de presunto riesgo y/o amenazas que ha reportado el beneficiario en anteriores valoraciones del riesgo, las vulnerabilidades asociadas al contexto de seguridad de la región donde reside y adelanta sus actividades laborales, los entornos de tipo social y comunitario en los que se desenvuelve, su condición de concejal de la ciudad de Bogotá, por el movimiento político Colombia Humana, integra la comisión segunda de Gobierno, el desplazamiento que realiza la beneficiaria por las zonas donde ejerce sus labores, junto con la información suministrada por las entidades consultadas. Permitiendo que de las actividades de recopilación de información se observara que teniendo en cuenta la información suministrada por el evaluado, quien no manifestó hechos concretos reales o actuales de una amenaza. Adicionalmente, el sistema del SPOA no registra denuncias por este delito y entes consultados tampoco observan quejas o denuncias del evaluado, por el punible de amenaza.

(...) se establece que no se ve inmersa en un riesgo que desborda su capacidad de soportar, generado por cuenta de las diferentes actividades que realiza. Adicionalmente, para este caso se tuvo en cuenta como factor diferencial la orientación política del movimiento político Colombia Humana, y como vulnerabilidades están los desplazamientos que algunas veces realiza a las localidades de Bogotá. No obstante, teniendo en cuenta que no hay información de afectación a la libertad y seguridad de la evaluada y, por consiguiente, tampoco se observa una motivación clara para que un grupo o persona le quiera causar daño, se concluye que la evaluada se ve inmersa en un riesgo que no supera a aquel que debe ser soportado por el resto de la población, sin desconocer el cargo que ostenta. De acuerdo con lo antes expuesto la valorada está inmerso en los riesgos implícitos de convivir en sociedad, tampoco se evidencia que por las actividades que realiza este afectando los intereses de grupos al margen de la ley o delincuentes en la ciudad de Bogotá D.C.

(...) no existen elementos que evidencien que la evaluada en la actualidad cuenta con un riesgo superior que desborda su capacidad de soportar. Por lo que el nivel del riesgo del beneficiario se mantiene como ORDINARIO.

(...)

Que la mencionada Evaluación y/o revaluación del Nivel de Riesgo fue validada en el escenario del Comité Especial para casos de Servidores y Ex Servidores Públicos, en cual en sesión del día **19/05/2020** (...) recomendó:

f. Recomendaciones: Comunicar el Resultado del Estudio de Nivel de Riesgo. PONAL: Implementar acciones preventivas.

(...)

h. Observaciones:

- 1. En caso de tener medidas de protección por parte de la UNP, proceder a su finalización de inmediato, (...)**
- 2. Dar traslado a la Coordinación de DDHH de la Policía Nacional, informando la decisión de los miembros del Comité Especial frente a la ratificación y/o implementación de las acciones preventivas.**

(...)"

- Reposa el recurso de reposición que fue interpuesto por la actora contra el citado acto administrativo, por medio del cual solicitó revocar la Resolución N° 3718 del 28 de mayo de 2020; clasificar el nivel de riesgo como extraordinario de acuerdo con la "presunción de riesgo extraordinario de género" por su calidad de mujer indígena, vocera de bancada, servidora pública y líder social; tener en cuenta el enfoque diferencial por su pertenencia étnica; considerar las vulneraciones de derechos humanos a los líderes indígenas; tener presente la exposición pública y mediática que ha tenido a lo largo de su vida política; y considerar las situaciones de riesgo que ha sufrido por su condición de líder indígena, defensora de derechos humanos y figura pública reconocida³⁹.

En el mencionado recurso, expuso como sustento, entre otros argumentos que, el estudio no fue realizado por el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM con enfoque diferencial y/o colectivo, y que fue el Comité Especial de Servidores y Ex Servidores Públicos quien desarrollo el análisis efectuado, sin tener una visión diferencial del contexto que atraviesa la nación.

Destacó la presunción adicional de riesgo extraordinario de género que presentan las mujeres indígenas que ejercen actividades de tipo político y que defienden los derechos humanos.

- Copia de la Resolución N° 5532 de fecha 10 de septiembre de 2020 emitida por el Director General de la Unidad Nacional de Protección, a través de la cual se resolvió no reponer la Resolución N° 3718 del 28 de mayo de 2020⁴⁰.

En dicha oportunidad la entidad reiteró los argumentos expuestos en la Resolución N° 3718 de 2020, y de manera adicional adujo lo siguiente:

"(...)

Como consecuencia de dicha valoración, los miembros del Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM, (...) en sesión realizada el 19 de mayo de 2020, analizaron y validaron el caso de la señora ATI SEYGUNDIBIA QUIGUA INZQUIERDO, y al efecto concluyeron que la evaluada se encuentra inmersa en un riesgo ordinario, catalogado como aquel que enfrenta por igual todas las personas que viven en sociedad y por lo tanto están en el deber jurídico de soportar al igual que muchas otras personas en igualdad de condiciones, lo cual genera para el estado la obligación de adoptar medidas de seguridad públicas y no comporta la obligación de adoptar medidas de protección.

(...)

De las pruebas relacionadas por la recurrente en su escrito de reposición, observa este Despacho que estas dan cuenta de los antecedentes ya reconocidos por esta entidad y que se tuvieron en cuenta para adelantar la evaluación del nivel del riesgo de la evaluada.

En conclusión, los argumentos esbozados por la recurrente en su escrito de Reposición no son conducentes para modificar la decisión adoptada a través de la Resolución No. 3718 del 28 de mayo de 2020, pues no se observan situaciones diferentes a las ya valoradas en la evaluación del riesgo y tampoco se aportaron pruebas por hechos de amenazas que requiera activar nuevamente una ruta de acuerdo con lo contemplado en el numeral 2° del artículo 2.4.1.2.40 del marco legal de este programa de protección.

³⁹ Archivo N° 03 del expediente digital.

⁴⁰ Archivo N° 04 del expediente digital.

(...)"

- Fue aportado el oficio N° S-2020-354597/SEPRO-GUPRO-29.25 de fecha 12 de octubre de 2020 dirigido por la Oficial Enlace y Coordinadora de Seguridad del Concejo de Bogotá a la accionante, por medio del cual se comunicó que en virtud de la Resolución N° 3718 del 28 de mayo de 2020, se finalizaba el esquema protectivo integrado por una Subteniente, protección que había sido implementada provisionalmente por parte de la Policía Nacional⁴¹.

Así mismo, se informó que iban a ser implementadas las medidas preventivas de autoprotección en cumplimiento a la Directiva Operativa Permanente 001 DIPON-DIPRO denominada "Acciones preventivas de seguridad para diputados y concejales – País".

- Certificado expedido el 09 de diciembre de 2017 por el Cabildo Gobernador del Pueblo Arhuaco, en donde se dejó constancia que la señora Ati Seygundiba Quigua Izquierdo era miembro del Pueblo Arhuaco, oriunda de la región de Jewrwa, nieta del mamo Bunchanawin Izquierdo, y líder de dicho pueblo⁴².
- Certificado expedido por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – Bogotá, expedido el 09 de abril de 2015, identificado con el número de consulta 161203272123740, en el cual se dejó constancia que la señora Luz Elena Izquierdo Torres se encontraba incluida en el Sistema de Información de Población Desplazada, por el hecho de desplazamiento ocurrido el 24 de mayo de 2002 en el municipio de Valledupar, departamento del Cesar⁴³.
- Documento denominado "Líderes indígenas asesinados", emitido el 09 de junio de 2020 por el Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz – INDEPAZ⁴⁴.

En dicho documento se relaciona el número de líderes indígenas asesinados desde el año 2016 a la fecha, teniendo en cuenta algunos departamentos y municipios de Colombia; las causas de dichas muertes, entre otros aspectos.

- Oficio N° 20200401201806931 de fecha 21 de julio de 2020 dirigido por el Defensor Delegado para los grupos étnicos de la Defensoría del Pueblo, al Subdirector de Protección y Evaluación de Riesgo de la Unidad Nacional de Protección, por medio del cual solicitó que fueran valorados los argumentos expuestos por la Concejala Ati Seygundiba Quigua Izquierdo en el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución N° 3718 de 2020, especialmente lo relacionado con la incorporación del enfoque diferencial étnico, y el estudio de su caso por parte del CERREM⁴⁵.
- Obra oficio de fecha 02 de julio de 2020 dirigido por el Delegado de la Confederación Indígena Tayrona CIT ante la Mesa Permanente de Concertación, al Director General de la Unidad Nacional de Protección, mediante la cual solicitó reconsiderar la clasificación de riesgo ordinario efectuada por la entidad respecto de la señora Ati Seygundiba Quigua Izquierdo⁴⁶.

En dicha oportunidad, se indicó que existía preocupación por la seguridad de la actora, pues en su condición de concejala de Bogotá ejercía un trabajo de defensa del territorio en contra de la minería y de los megaproyectos.

⁴¹ Archivo N° 05 del expediente digital.

⁴² Archivo N° 06 del expediente digital.

⁴³ Archivo N° 07 del expediente digital.

⁴⁴ Archivo N° 08 del expediente digital.

⁴⁵ Archivo N° 10 del expediente digital.

⁴⁶ Archivo N° 11 del expediente digital.

Destacó la calidad de mujer líder indígena y política de la accionante, y adujo que ella y su familia eran víctimas de desplazamiento forzado por parte de grupos armados.

- Escrito emitido en Sincelejo en el mes de octubre de 2020 por el Estado Mayor Bloque Sur Montes de María, Autodefensas Gaitanistas de Colombia – AGC⁴⁷, en el cual se observa lo siguiente:

“(…) Daremos órdenes claras y precisas a nuestras estructuras y unidades para que efectúen y cumplan la siguiente orden.

1. Organizaciones sociales políticas y sindicales que estén apoyando de forma directa e indirectas, organizaciones indígenas de Colombia y líderes indígenas, resguardos y otros que estén en la zona, movimientos políticos maíz, disidencias FARC que se encuentren en la zona.
2. Las autodefensas gaitanistas de Colombia (AGC) con presencia en los montes de maría y sucre. Declaramos muerte y objetivo militar a partir de la fecha a. Luis Fernando arias, Ferney Hernández, saul carrillo Eder Espitia, Juan campos, Arelis urina,” (Sic para toda la cita)

La Unidad Nacional de Protección allegó la siguiente documental con el informe rendido ante este Despacho y en virtud de los requerimientos efectuados por esta agencia judicial durante el trámite de la presente acción de tutela:

- Fue aportada la carpeta que contiene el estudio de riesgo de la accionante, identificada con la Orden de Trabajo N° 372003 de 2020, la cual goza de reserva legal⁴⁸.

En dicho expediente reposan las diferentes actuaciones adelantadas por la entidad accionada para recopilar la información necesaria para evaluar y analizar la situación particular de la señora Ati Seygundiba Quigua Izquierdo.

- En cumplimiento de la medida provisional decretada por el Despacho, fue allegado el oficio N° OFI20-00029744 de fecha 06 de noviembre de 2020 dirigido por el Director General de la Unidad Nacional de Protección a la Directora de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional – DIPRO, por medio del cual se solicitó implementar a favor de la señora Ati Seygundiba Quigua Izquierdo, las medidas de protección consistentes en un hombre de protección⁴⁹.
- Para acreditar el cumplimiento de la medida provisional ordenada por esta agencia judicial, se remitió el acta N° 934 – SEPRO-gupro-2.25 emitida el 06 de noviembre de 2020 en el Concejo de Bogotá, en la cual se llevó a cabo una reunión entre la Coordinadora de Seguridad del Concejo de Bogotá y el patrullero asignado, Jefe del Esquema de Seguridad de la Concejala Ati Seygundiba Quigua Izquierdo, con el propósito de dar las instrucciones sobre las órdenes consignadas para el adecuado desarrollo del servicio de protección⁵⁰.
- Oficio N° S-2020-390979-/SEPRO-GUPRO-29.25 de fecha 07 de noviembre de 2020 dirigido por la Oficial de Enlace y Coordinadora de Seguridad del Concejo de Bogotá a la accionante, mediante el cual se efectuó la presentación del uniformado que iba a asumir el cargo de Jefe del Esquema de Seguridad⁵¹. Dicho documental fue aportada para efectos de acreditar el cumplimiento de la medida provisional adoptada por el Despacho.

⁴⁷ Archivo N° 12 del expediente digital.

⁴⁸ Archivo N° 31 del expediente digital. El acceso a este documento se encuentra restringido en atención a la reserva legal que adujo la entidad accionada.

⁴⁹ Archivo N° 35 del expediente digital.

⁵⁰ Archivo N° 36 del expediente digital.

⁵¹ Archivo N° 37 del expediente digital.

- Obra oficio N° OFI20-00030580 de fecha 13 de noviembre de 2020 dirigido por la Jefe Asesora Jurídica de la Unidad Nacional de Protección a este Despacho, por medio del cual se dio respuesta a requerimiento efectuado en el auto del 12 de noviembre de 2020.

En dicha oportunidad la entidad accionada expuso que en la ruta ordinaria de protección que lidera la UNP intervienen distintas entidades del Estado, las cuales están organizadas dentro de los distintos comités que conforman interinstitucionalmente el Grupo de Valoración Preliminar, y los delegados interinstitucionales que conforman el Comité de Evaluación del Riesgo y de Recomendación de Medidas.

Destacó que la UNP no tiene injerencia alguna en las decisiones que dichos comités emiten cuando se trata de recomendaciones de medidas de protección.

Señaló que el Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información – CTRAI recopila, analiza y diligencia el Instrumento Estándar de Valoración Individual, el cual es presentado a los delegados del GVP y CERREM y/o CESEP.

Citó las normas que regulan las atribuciones del Grupo de Valoración Preliminar y las funciones del Comité de Evaluación del Riesgo y de Recomendación de Medidas.

Aseguró que la competencia para determinar qué medidas de protección son idóneas para cada caso en particular, recae exclusivamente en los delegados de las distintas entidades del estado que conforman el Comité del GVP y el CERREM y/o CESEP.

Por último, informó que el caso de la señora Ati Seygundiba Quigua Izquierdo fue presentado y analizado en última instancia por los delegados interinstitucionales del CERREM y/o CESEP en la sesión del 19 de mayo de 2020 y que dicho documental goza de reserva legal⁵².

Documentación allegada al correo electrónico institucional del Despacho por los coadyuvantes:

- Fue aportado el Certificado de Existencia y Representación Legal de la Organización Nacional Indígena de Colombia – ONIC, expedido por la Cámara de Comercio de Bogotá el 29 de octubre de 2020⁵³.
- Escrito proferido el 19 de octubre de 2020 por la Organización Nacional Indígena de Colombia – ONIC, denominado “La ONIC rechaza las amenazas contra la vida y nuestros procesos organizativos Comunicado Público”⁵⁴.

En dicha oportunidad se manifestó el rechazo frente a la amenaza de muerte y declaración de objetivo militar proferida contra el Consejero Mayor Luis Fernando Arias Arias, autoridades y dirigentes indígenas de la región Caribe, en el panfleto firmado por el Estado Mayor Bloque Montes de María de las autodenominadas “Autodefensas Gaitanistas de Colombia – AGC”.

Así mismo, dicha organización exigió al Gobierno Nacional para que a través del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección, refuercen y/o implementen las medidas de protección colectivas e individuales para el mencionado consejero y para las autoridades y dirigentes indígenas amenazados.

⁵² Archivo N° 65 del expediente digital. El acceso a este documento se encuentra restringido en atención a la reserva legal que adujo la entidad accionada.

⁵³ Archivo N° 47 del expediente digital.

⁵⁴ Archivo N° 46 del expediente digital.

Igualmente, exigió a la Fiscalía General de la Nación llevar a cabo las investigaciones que permitan determinar y judicializar a los autores intelectuales y materiales del citado hecho.

Por último, solicitó a la Procuraduría General de la Nación mantener el acompañamiento, seguimiento y acciones pertinentes frente a los hechos narrados.

- Documento emitido el 22 de septiembre de 2020 por la Misión de Observación Electoral – MOE, denominado “Se incrementa la letalidad de la violencia contra líderes sociales, políticos y comunales durante el primer semestre de 2020: MOE”⁵⁵.

En dicho escrito se exponen las cifras de los líderes sociales, líderes comunales y líderes políticos que han sido víctimas de hechos de violencia durante el transcurso del año 2020 y su comparación con lo ocurrido en el año 2019.

- Obra el documento denominado “Genocidio y Crímenes de Lesa Humanidad en Curso: El Caso de los Pueblos Indígenas de Colombia”, emitido por la Organización Nacional Indígena de Colombia – ONIC⁵⁶.
- Certificado expedido el 04 de julio de 2019 por el Consejo Nacional Electoral, en el cual se dejó constancia que al Movimiento Alternativo Indígena y Social – MAIS se le reconoció personería jurídica mediante la Resolución N° 1708 del 13 de agosto 2015, ratificada por medio de la Resolución N° 2244 de 2018⁵⁷.

En dicho documento también se indicó que a través de la Resolución N° 2873 del 15 de noviembre de 2017 se registró a la señora Martha Isabel Peralta Epieyu, Representante Legal del MAIS, como miembro del Comité Ejecutivo y Órganos de Control del Movimiento Alternativo Indígena y Social.

- Oficio N° CNE-SS-ACEG/04036/GEN de fecha 02 de marzo de 2020 dirigido por la Subsecretaria del Consejo Nacional Electoral al Movimiento Alternativo Indígena y Social – MAIS, mediante el cual se comunicó la expedición de la Resolución N° 0747 de 2020⁵⁸.
- Resolución N° 0747 del 18 de febrero de 2020 proferida por el Consejo Nacional Electoral, a través de la cual se resolvió registrar en el Registro Único de Partidos, Movimientos Políticos y Agrupaciones Políticas, la declaración política de oposición al Gobierno del Presidente de la República Dr. Iván Duque Márquez, emitida por el Movimiento Alternativo Indígena y Social – MAIS⁵⁹.

Hecho el recuento anterior, esta agencia judicial encuentra necesario hacer las siguientes precisiones en orden a resolver los problemas jurídicos planteados:

Del material probatorio allegado al expediente se desprende que la señora Ati Seygundiba Quigua Izquierdo es una mujer miembro del Pueblo Arhuaco, reconocida como líder social y política de dicha comunidad indígena⁶⁰, que actualmente ejerce el cargo de Concejal de la ciudad de Bogotá y que hace parte del Movimiento Alternativo Indígena y Social – MAIS de la coalición Colombia Humana⁶¹.

⁵⁵ Archivo N° 48 del expediente digital.

⁵⁶ Archivo N° 49 del expediente digital.

⁵⁷ Página 2 del archivo N° 53 del expediente digital.

⁵⁸ Página 1 del archivo N° 54 del expediente digital.

⁵⁹ Páginas 2 a 17 del archivo N° 54 del expediente digital.

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹ Archivos N° 10 y 11 del expediente digital.

Se evidencia también que el 07 de enero de 2020 la accionante elevó solicitud de inscripción a los programas de protección liderados por la Unidad Nacional de Protección, en donde se identificó como dirigente o activista de grupos políticos y especialmente de grupos de oposición; dirigente, representante o activista de organizaciones defensoras de derechos humanos, de víctimas sociales, cívicas, comunales y campesinos; dirigente, representante o miembro de grupos étnicos; y ex servidora pública con responsabilidad en el diseño, coordinación o ejecución de la política de Derechos Humanos o de Paz del Gobierno Nacional⁶².

Observa el Despacho que la mencionada solicitud de protección fue identificada con la Orden de Trabajo N° 372003, y que la misma fue estudiada teniendo en cuenta la calidad de Servidora Pública – Concejal de la actora.

Al respecto, se encuentra probado que el analista de campo asignado por la Gestión de Evaluación del Riesgo de la UNP para valorar la situación de la actora, adelantó diferentes actuaciones con el fin de recopilar la información necesaria para determinar el nivel de riesgo que presentaba la accionante. Entre las gestiones surtidas se observan entrevistas; recolección de pruebas para acreditar la condición política de la tutelante; registro de las actividades desplegadas por la evaluada; análisis de entorno; consultas efectuadas en las bases de datos de diferentes entidades y autoridades; análisis del material probatorio aportado por la peticionaria; entre otros.

En virtud de los datos recolectados, la Gestión de Evaluación del Riesgo de la Unidad Nacional de Protección determinó que la señora Ati Seygundiba Quigua Izquierdo tenía un nivel de riesgo de 45.55%, que equivale a un riesgo de tipo ordinario, en la medida que la actora no se había demostrado la existencia de amenazas concretas contra ella.

Así mismo, la entidad expuso que el factor diferencial y de género aplicado a la accionante era de mujer, perteneciente a la comunidad indígena Arhuaca y que su perfil correspondía a una concejal de Bogotá que representaba a los Arhuacos de la Sierra Nevada de Santa Marta en temas relacionados con la violencia hacia sus líderes sociales.

El caso de la señora Ati Seygundiba Quigua Izquierdo fue presentado ante el Comité Especial de Servidores y Ex Servidores Públicos en la sesión del 19 de mayo de 2020, quienes avalaron el riesgo ordinario asignado a la actora e hicieron algunas observaciones relacionadas con la finalización de las medidas de protección que pudiera tener la accionante y el traslado de la decisión adoptada por el Comité a la Coordinación de DDHH de la Policía Nacional⁶³.

Por último, el Director General de la Unidad Nacional de Protección expidió la Resolución N° 3718 del 28 de mayo de 2020⁶⁴, por medio de la cual dispuso adoptar las decisiones emitidas por el Comité Especial de Servidores y Ex Servidores Públicos, para el caso de la señora Ati Seygundiba Quigua Izquierdo; decidió finalizar de manera inmediata las medidas de protección que pudiera tener la actora; y resolvió dar traslado a la Coordinadora de DDHH de la Policía Nacional, informando la decisión de los miembros del citado Comité frente a la ratificación y/o implementación de las acciones preventivas.

Contra dicha decisión, la parte actora interpuso recurso de reposición el cual fundamentó, principalmente, en que la entidad al expedir la Resolución N° 3718 del 28 de mayo de 2020, no tuvo en cuenta la “presunción de riesgo extraordinario de género” por su calidad de mujer indígena, vocera de bancada, servidora pública y líder social, ni el enfoque diferencial por su pertenencia étnica.

⁶² Archivo N° 31 del expediente digital.

⁶³ Archivo N° 66 del expediente digital.

⁶⁴ Archivo N° 02 del expediente digital.

Dicho recurso fue resuelto por la entidad a través de la Resolución N° 5532 de fecha 10 de septiembre de 2020⁶⁵, mediante la cual confirmó en todas sus partes la resolución recurrida. Frente a los argumentos expuestos por la demandante en el escrito de reposición, sostuvo que “el analista responsable del caso realizó un análisis detallado, integrando todos y cada uno de los factores de amenaza, riesgo y vulnerabilidad que pudieran darse en el caso particular de la evaluada, en especial su actual condición de Concejal de la ciudad de Bogotá, por el movimiento político Colombia Humana e integrante de la comisión Segunda del Gobierno, residente actualmente en Bogotá, igualmente lo informado por la recurrente en la entrevista llevada a cabo el 24 de enero de 2020, como son sus funciones y el objetivo de su actividad como representante de comunidades indígenas en cuanto a que se haga memoria y se reconozca el papel de los indígenas, se establezca la verdad sobre los hechos de violación en contra de su pueblo y en especial su comunidad indígena Arahuaca, igualmente indicó que asiste a procesos de mujeres en varias regiones representándolas en sus diferentes espacios buscando reconocimiento para su comunidad y es integrante activa también de las mingas, igualmente articula organizaciones étnicas del nivel nacional con el nivel central donde los presenta, en sus variados eventos.”

Visto lo que antecede, y una vez analizado el material probatorio allegado al expediente, el Despacho encuentra necesario indicar lo siguiente:

De acuerdo con lo previsto en el artículo 2.4.1.2.2. del Decreto 1066 de 2015⁶⁶, el enfoque diferencial corresponde a las especificidades y vulnerabilidades por edad, etnia, género, discapacidad, orientación sexual, y procedencia urbana o rural de las personas objeto de protección, que deben ser observadas para la evaluación del riesgo, así como para la recomendación y adopción de las medidas de protección, pues estos aspectos profundizan el riesgo de sufrir actos de violencia relacionados con el conflicto armado interno.

Sobre el particular la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que el enfoque diferencial constituye una herramienta fundamental para amparar a personas o comunidades específicas que por sus características históricas, territoriales o culturales, merecen mayor protección⁶⁷.

En el asunto bajo estudio se encuentra probado que para la evaluación del nivel de riesgo de la señora Ata Seygundiba Quigua Izquierdo, la entidad accionada tuvo en cuenta como factor diferencial la orientación política del movimiento Colombia Humana, al cual pertenece la accionante y, si bien relacionó las funciones que ejercía la demandante como representante de líderes indígenas⁶⁸, lo cierto es que la entidad no se observa que se haya llevado a cabo un análisis de incidencia de dichos aspectos en la situación particular de la accionante y las implicaciones directas de los mismos en el riesgo que presentaba la actora.

Lo anterior, teniendo en cuenta que si bien la condición de la actora fue descrita en los actos administrativos, no se demostró que tales circunstancias se hayan tenido en cuenta al momento de tomar la decisión; pues en primer lugar no se desvirtuó la presunción de riesgo que ampara a los líderes sociales indígenas que defienden derechos humanos, cuya actividad ha sido definida por la Corte Constitucional como riesgosa; y en segundo, se advierte que para definir la situación de riesgo de la parte actora, la entidad demandada solo tuvo en cuenta su situación individual, sin tener en cuenta lo definido por la jurisprudencia constitucional, según la cual las medidas para salvaguardar el derecho a la seguridad no se determina 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 serían los líderes sociales indígenas.

⁶⁵ Archivo N° 04 del expediente digital.

⁶⁶ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior.

⁶⁷ Así lo expuesto la Corte Constitucional en la Sentencia T-666 de 2017.

⁶⁸ Archivo N° 02 y 04 del expediente digital.

Adicionalmente, no se observó que dentro del estudio de seguridad efectuado por la entidad accionada, se haya aplicado el enfoque diferencial de etnia y de género acreditado por la señora Ata Seygundiba Quigua Izquierdo, pues si bien, se reitera, en los actos administrativos se enunciaron las funciones que ejerce la demandante, no se evidenció que su condición diferencial se haya tenido en cuenta al momento de tomar la decisión de finalizar la medida preventiva de protección a favor de la demandante.

En el mismo sentido, una vez revisadas las conclusiones emitidas por la Gestión de Evaluación del Riesgo de la Unidad, y la valoración emitida por el Comité Especial de Servidores y Ex Servidores Públicos, no se observa que en el caso de la actora se haya identificado su condición de líder social y política, y que en virtud de dicha circunstancia se haya analizado la presunción de riesgo que la cobija.

Frente a la presunción de riesgo que ostentan los líderes sociales por las funciones de tipo político que desempeñan, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha determinado lo siguiente:

“En el caso de los líderes sociales, por la función que cumplen y por su especial papel dentro del proceso de transición política que atraviesa el país, “se encuentran en esa categoría de una amenaza mayor, pues al ser de alguna manera directa o indirectamente, la cara visible de una comunidad u organización, pueden ver afectada su integridad y seguridad personal. Por ende tales sujetos gozan de una presunción de riesgo, que sólo podría ser desvirtuada por las autoridades luego de los estudios técnicos de seguridad”.

“Dicha presunción, una vez activada, genera en cabeza de la autoridad competente la obligación de adoptar medidas de protección, que en todo caso deben ser eficaces, oportunas, idóneas y tanto fáctica como temporalmente adecuadas para la protección de la vida, la seguridad y la integridad del solicitante y de su familia”.⁶⁹

Al respecto, el Máximo Tribunal Constitucional ha establecido que el Estado a través de las entidades y autoridades competentes, está en la obligación de brindar especial protección a los líderes sociales, en atención a la condición de sujetos de especial protección que ostentan⁷⁰.

Es así como dicho órgano de cierre ha establecido que el Estado ostenta la obligación de definir los mecanismos de protección necesarios para evitar la consumación del daño, especialmente cuando se trata de personas que por su actividad están expuestas a un nivel de amenaza mayor, dentro de los cuales se encuentran los líderes sociales quienes gozan de una presunción de riesgo⁷¹.

Lo anterior cobra mayor relevancia, si se tiene en cuenta la realidad de los líderes sociales y defensores de derechos humanos en Colombia, quienes han sido afectados de manera evidente durante los últimos años en el país. Sobre dicha situación la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, informó que entre los años 2016 a 2019, fueron asesinados 366 defensores de derechos humanos y líderes sociales y para el primer trimestre del presente año el Gobierno Nacional registró 18 homicidios⁷², cifras que, como es de conocimiento nacional han venido aumentando.

Con fundamento en lo expuesto, y considerando que en la evaluación del nivel de riesgo practicada por la Unidad Nacional de Protección a la señora Ata Seygundiba Quigua Izquierdo, no se tuvo como enfoque diferencial la etnia y género acreditada por la actora; no se valoró su condición de líder social y política pese a que el enfoque diferencial es un principio llamado a orientar las acciones en materia de

⁶⁹ Sentencia T-473 de 2018 de la Corte Constitucional.

⁷⁰ Sentencia T- 473 de 2018 de la Corte Constitucional.

⁷¹ Sentencia T- 473 de 2018

⁷² Informe de Homicidios contra líderes sociales y defensores de derechos humanos en Colombia durante el 1º de enero al 31 de marzo de 2020, presentado por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales: <http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2020/Paginas/Informe-de-LS2020.aspx>.

prevención y protección como lo determina el numeral 8º del artículo 2.4.1.2.2. del Decreto 1066 de 2015; y tampoco se analizó la presunción de riesgo que ostenta por dicha circunstancia; esta agencia judicial dispondrá tutelar la protección de los derechos fundamentales a la vida, integridad y seguridad personal invocados por la actora y ordenará a la entidad demandada que adelante las actuaciones administrativas correspondientes para llevar a cabo una nueva evaluación del nivel de riesgo de la demandante, dentro de la cual deberá analizar de manera específica las circunstancias descritas.

Como consecuencia de lo anterior, y como quiera que no se observa que la presunción de riesgo que ampara a la demandante hubiera sido desvirtuada en debida forma, en consideración a su condición de mujer líder social e indígena, situación de riesgo que se refuerza con las evidentes amenazas que en la actualidad afrontan tales líderes en Colombia y con los comunicados allegados al plenario que estarían dirigidos intimidar a las organizaciones sociales y políticas que apoyen directa o indirectamente organizaciones y líderes indígenas según la documentación que se puso en conocimiento de este juzgado; esta sede judicial ordenará la adopción de un esquema de protección provisional, mientras la entidad adelanta nuevamente el respectivo estudio, el cual deberá ser otorgado teniendo en cuenta las condiciones particulares que ostenta la demandante, y de ninguna manera podrá ser inferior al esquema de protección contemplado en el tipo 1 del numeral 1.1 del artículo 2.4.1.2.11 del Decreto 1066 de 2015, esto es, un vehículo corriente, un conductor y un escolta.

Lo anterior, sin perjuicio a que la presunción de riesgo que ampara a la actora sea desvirtuada por la entidad al momento de realizar nuevamente el respectivo estudio conforme lo expuesto en precedencia.

En caso de que la entidad accionada luego de realizar un nuevo estudio que atienda lo consignado en la presente sentencia, considere procedente ordenar medidas de protección en favor de la señora Ata Seygundiba Quigua Izquierdo, al tomar dicha decisión deberá tener en cuenta la viabilidad de incluir los mecanismos diferenciales existentes para garantizar la seguridad de líderes indígenas.

De otra parte, respecto a la ausencia de valoración por parte del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM, manifestada por la actora, es preciso indicar que si bien el procedimiento ordinario del programa de protección que lidera la Unidad Nacional de Protección, dispone que luego de que el Grupo de Valoración Preliminar analice el caso, el mismo deber ser valorado por el CERREM; lo cierto es que según el parágrafo 4º del artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015, en los casos de servidores y ex servidores públicos, surtida la instancia del Grupo de Valoración Preliminar, el asunto en cuestión deberá ser presentado ante el Comité Especial conformado por el Director de la Unidad Nacional de Protección, el Director de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional y el Subdirector de Evaluación de Riesgo de la Unidad Nacional de Protección, quienes definirán las medidas a implementar.

En ese sentido, y teniendo en cuenta que el nivel de riesgo de la actora fue evaluado desde su condición de Servidora Pública – Concejal⁷³, en dicha oportunidad no era necesario que el CERREM revisara el caso de la accionante, pues procedía la valoración del Comité Especial de Servidores y Ex Servidores Públicos.

No obstante lo anterior, teniendo en cuenta que al realizar el nuevo estudio la entidad demandada deberá verificar la calificación del riesgo desde el enfoque diferencial de etnia y género acreditado por la actora, así como su condición de líder social y política; corresponderá a la UNP adelantar las gestiones pertinentes para que la valoración que se efectúe sea estudiada también por el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM, ya que conforme a lo expuesto las circunstancias del mismo no se deben únicamente a la condición de Servidora Pública – Concejal de la demandante.

⁷³ Archivo N° 31 del expediente digital.

Por último, se negará la protección del derecho fundamental a la igualdad invocado por la actora, en la medida que no fue posible establecer que los 25 concejales de Bogotá que registran riesgo extraordinario, de los cuales 5 tienen un chaleco de protección balística como medida de protección; 18 cuentan con un chaleco de protección balística y un vehículo blindado; 1 tiene un chaleco de protección balística, cuatro hombres de protección, un vehículo convencional y uno blindado; y uno tiene asignado un vehículo blindado; se encuentran en similares o iguales condiciones que la aquí accionante.

Finalmente respecto de la solicitud de exhorto que eleva la actora, se precisa que si bien los líderes sociales son sujetos de especial protección y por ende el Estado a través de las entidades y autoridades competentes, está en la obligación de brindar especial protección; también lo es que corresponde a quienes desarrollen dicha función y que requieran medidas de protección para prevenir riesgos y salvaguardar sus derechos fundamentales a la vida, integridad, libertad y seguridad personal, elevar la respectiva solicitud de protección ante la Unidad Nacional de Protección para que dicha entidad lleve a cabo el respectivo procedimiento ordinario y determine si es procedente la asignación de medidas protectivas.

8. Conclusión

Así las cosas, y considerando que en la evaluación del nivel de riesgo practicada por la Unidad Nacional de Protección a la señora Ati Seygundiba Quigua Izquierdo, no se tuvo como enfoque diferencial la etnia y género acreditada por la actora; no se valoró su condición de líder social y política; y tampoco se analizó la presunción de riesgo que ostenta por dichas circunstancias; esta agencia judicial dispondrá tutelar la protección de los derechos fundamentales a la vida, integridad y seguridad personal invocados por la actora.

En consecuencia, el Despacho dejara sin efecto el procedimiento ordinario llevado a cabo por la Unidad Nacional de Protección respecto del caso de la señora Ati Seygundiba Quigua Izquierdo, el cual se encuentra identificado con la Orden de Trabajo N° 372003 de 2020, incluyendo las Resoluciones N° 3718 del 28 de mayo de 2020 y N° 5532 de fecha 10 de septiembre de 2020, expedidas por el Director General de la Unidad Nacional de Protección, por medio de las cuales se resolvió adoptar las decisiones emitidas por el Comité Especial de Servidores y Ex Servidores Públicos; finalizar de manera inmediata las medidas de protección que pudiera tener la actora; y dar traslado a la Coordinadora de DDHH de la Policía Nacional, informando la decisión de los miembros del citado Comité frente a la ratificación y/o implementación de las acciones preventivas.

En su lugar se ordenará al Director General de la Unidad Nacional de Protección o a quien haga sus veces, para que directamente o a través de las dependencias u organismos competentes, dentro del término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la fecha en que se le notifique este fallo, adelante las actuaciones administrativas para llevar a cabo una nueva evaluación del nivel de riesgo que presenta la señora Ati Seygundiba Quigua Izquierdo, en la cual deberá analizar como enfoque diferencial la etnia y género que acredite la actora y deberá tener en cuenta la condición de mujer líder social y política que ostenta la accionante y la presunción de riesgo que la cobija por ostentar dicha calidad; todo lo cual deberá ser cumplido en un término máximo de dos (2) meses.

Para definir la calificación del riesgo de la demandante, dicho funcionario deberá adelantar las gestiones correspondientes para que la valoración que se efectúe sea estudiada tanto por el Comité Especial de Servidores y Ex Servidores Públicos, como por el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM, ya que las circunstancias que acreditan el mismo no se deben únicamente a la condición de Servidora Pública – Concejala de la demandante.

En caso de que la entidad accionada, como consecuencia del nuevo estudio que se adelante, considere procedente ordenar medidas de protección en favor de la señora Ati Seygundiba Quigua Izquierdo, al tomar dicha decisión deberá tener en

cuenta la viabilidad de incluir los mecanismos diferenciales existentes para garantizar la seguridad de líderes indígenas.

Así mismo, se ordenará al Director General de la Unidad Nacional de Protección o a quien haga sus veces, que a través de las entidades o autoridades competentes, asigne de forma inmediata, un esquema de protección que se adecúe a la situación actual de la señora Ati Seygundiba Quigua Izquierdo, el cual deberá ser otorgado teniendo en cuenta las condiciones particulares que ostenta la demandante, y de ninguna manera podrá ser inferior al esquema de protección contemplado en el tipo 1 del numeral 1.1 del artículo 2.4.1.2.11 del Decreto 1066 de 2015, esto es, un vehículo corriente, un conductor y un escolta.

Se advierte que dicho esquema de protección permanecerá vigente mientras se surte la nueva evaluación del nivel de riesgo de la actora y hasta tanto se emita el acto administrativo que defina su situación particular.

La Unidad Nacional de Protección deberá acreditar el cumplimiento de lo aquí dispuesto, enviando copia de los soportes documentales a los que haya lugar.

De otro lado, se negará la protección del derecho fundamental a la igualdad invocado por la señora Ati Seygundiba Quigua Izquierdo, en la medida que no fue posible establecer las circunstancias específicas que rodean la situación de la actora, para valorar la afectación de dicho derecho.

9. Decisión

Por lo anterior, el Juzgado 8° Administrativo del Circuito de Bogotá, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO. - Declarar probada la falta de legitimación en la causa por pasiva respecto del Ministerio del Interior, por las razones expuestas en la parte motiva de este fallo.

SEGUNDO. - Desvincular del presente trámite tutelar al Ministerio del Interior; con fundamento en lo indicado en precedencia.

TERCERO. - Tutelar la protección de los derechos fundamentales a la vida, integridad y seguridad personal invocados por la señora Ati Seygundiba Quigua Izquierdo, de acuerdo con lo parte considerativa de esta providencia.

CUARTO. - Dejar sin efecto el procedimiento ordinario llevado a cabo por la Unidad Nacional de Protección respecto del caso de la señora Ati Seygundiba Quigua Izquierdo, el cual se encuentra identificado con la Orden de Trabajo N° 372003 de 2020, incluyendo las Resoluciones N° 3718 del 28 de mayo de 2020 y N° 5532 de fecha 10 de septiembre de 2020, expedidas por el Director General de la Unidad Nacional de Protección, por medio de las cuales se resolvió adoptar las decisiones emitidas por el Comité Especial de Servidores y Ex Servidores Públicos; finalizar de manera inmediata las medidas de protección que pudiera tener la actora; y dar traslado a la Coordinadora de DDHH de la Policía Nacional, informando la decisión de los miembros del citado Comité frente a la ratificación y/o implementación de las acciones preventivas.

QUINTO. - Ordenar al Director General de la Unidad Nacional de Protección o a quien haga sus veces, que directamente o a través de las dependencias u organismos competentes, dentro del término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la fecha en que se le notifique este fallo, adelante las actuaciones administrativas para llevar a cabo una nueva evaluación del nivel de riesgo que presenta la señora Ati Seygundiba Quigua Izquierdo, en la cual debe analizar como enfoque diferencial la etnia y género que acredite la actora y debe tener en cuenta la condición de mujer líder social y política que ostenta la accionante y la presunción

de riesgo que la cobija por ostentar dicha calidad; todo lo cual debe ser cumplido en un **término máximo de dos (2) meses**.

Para definir la calificación del riesgo de la demandante, se deben adelantar las gestiones administrativas correspondientes a fin de que la valoración que se efectúe sea estudiada tanto por el Comité Especial de Servidores y Ex Servidores Públicos, como por el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM, ya que las circunstancias que acreditan el mismo no se deben únicamente a la condición de Servidora Pública – Concejal de la demandante.

En caso de que la entidad accionada, en virtud del nuevo estudio de riesgo que corresponda efectuar, considere procedente ordenar alguna medida de protección en favor de la señora Ata Seygundiba Quigua Izquierdo; al tomar dicha decisión debe tener en cuenta la viabilidad de incluir mecanismos diferenciales existentes para garantizar la seguridad de líderes indígenas.

SEXO. - Ordenar al Director General de la Unidad Nacional de Protección o a su delegado, que directamente o a través de las entidades, autoridades u organismos competentes, asigne de forma inmediata un esquema de protección que se adecúe a la situación actual de la señora Ata Seygundiba Quigua Izquierdo, el cual debe ser otorgado teniendo en cuenta las particulares condiciones que ostenta la demandante, y de ninguna manera podrá ser inferior al esquema de protección contemplado en el tipo 1 del numeral 1.1 del artículo 2.4.1.2.11 del Decreto 1066 de 2015, esto es, un vehículo corriente, un conductor y un escolta.

Se advierte que dicho esquema de protección permanecerá vigente mientras se surte la nueva evaluación del nivel de riesgo de la actora y hasta tanto se emita el acto administrativo que defina su situación particular.

La Unidad Nacional de Protección debe acreditar el cumplimiento de lo aquí dispuesto, enviando copia de los soportes documentales a los que haya lugar.

SÉPTIMO. - Notificar a la Ministra del Interior, al Director General de la Unidad Nacional de Protección y a la accionante, por el medio más expedito, en el término previsto por el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

OCTAVO. - Si este fallo no fuere impugnado, envíese el expediente a la H. Corte Constitucional, para efectos de su eventual revisión, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 33 del Decreto 2591 de 1991.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


Olga Ximena González Melo
Juez