

Sentencia T-399/18

LEGITIMACION POR ACTIVA EN TUTELA-Persona natural que actúa a través de apoderado en defensa de sus propios intereses

LEGITIMACION POR PASIVA EN TUTELA-Autoridad pública

PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD DE LA ACCION DE TUTELA-Juez debe verificar si ante la existencia de otro medio de defensa judicial, éste es eficaz e idóneo

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS-Reiteración de jurisprudencia sobre procedencia excepcional

ACCION DE TUTELA PARA PROTEGER EL DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Procedencia

PRINCIPIO DE INMEDIATEZ COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCION DE TUTELA-Debe ponderarse bajo el criterio del plazo razonable y oportuno

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Reiteración de jurisprudencia

DERECHO FUNDAMENTAL A LA SEGURIDAD PERSONAL-Alcance y contenido

SEGURIDAD PERSONAL COMO DERECHO COLECTIVO/SEGURIDAD PERSONAL COMO DERECHO INDIVIDUAL

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Obligaciones constitucionales básicas de las autoridades para preservarlo

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Diferencia entre amenaza y riesgo

El riesgo es siempre abstracto y no produce consecuencias concretas, mientras que la amenaza supone la existencia de señales o manifestaciones que hagan suponer que algo malo va a suceder. En otras palabras, la amenaza supone la existencia de signos objetivos que muestran la inminencia de la agravación del daño. Por este motivo, cualquier amenaza

constituye un riesgo pero no cualquier riesgo es una amenaza.

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Riesgo como concepto clasificado como mínimo y ordinario

Existe una posibilidad abstracta y aleatoria de que el daño a la vida o a la integridad personal se produzca. Este nivel se divide en dos categorías: a) riesgo mínimo: categoría hipotética en la que la persona sólo se ve amenazada por la muerte y la enfermedad naturales y; b) riesgo ordinario: se refiere a aquel riesgo que proviene tanto de factores internos como externos a la persona y que se deriva de la convivencia en sociedad. En este nivel de la escala, los ciudadanos deben soportar los riesgos que son inherentes a la existencia humana y a la vida en sociedad. Cuando una persona pertenece a este nivel, no está facultada para exigir del Estado medidas de protección especial, pues su derecho a la seguridad personal no está siendo afectado, en la medida en la que el riesgo de daño no es una lesión pero sí, en el mejor de los casos, un riesgo de lesión.

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Amenaza ordinaria y extrema

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Characterización de los riesgos frente a los cuales se protege

Existen hechos reales que, de por sí, implican la alteración del uso pacífico del derecho a la tranquilidad y que hacen suponer que la integridad o la libertad de la persona corren verdadero peligro. En efecto, la amenaza de daño conlleva el inicio de la alteración y la merma del goce pacífico de los derechos fundamentales, debido al miedo razonable que produce visualizar el inicio de la destrucción definitiva del derecho. Por eso, a partir de este nivel, el riesgo se convierte en amenaza. Dependiendo de su intensidad, este nivel se divide en dos categorías: a) amenaza ordinaria: Para saber cuándo se está en presencia de esta categoría, el funcionario debe hacer un ejercicio de valoración de la situación concreta y determinar si ésta presenta las siguientes características: i. existencia de un peligro específico e individualizable. Es decir, preciso, determinado y sin vaguedades; ii. existencia de un peligro cierto, esto es, con elementos objetivos que permitan inferir que existe una probabilidad razonable de que el inicio de la lesión del derecho se convierta en destrucción definitiva del mismo. De allí que no pueda tratarse de un peligro remoto o eventual.; iii. tiene que ser importante, es decir que debe amenazar bienes o intereses jurídicos valiosos

para el sujeto como, por ejemplo, el derecho a la libertad; iv. tiene que ser excepcional, pues no debe ser un riesgo que deba ser tolerado por la generalidad de las personas y. finalmente, v. deber ser desproporcionado frente a los beneficios que deriva la persona de la situación por la cual se genera el riesgo. Cuando concurren todas estas características, el sujeto podrá invocar su derecho fundamental a la seguridad personal para recibir protección por parte del Estado, pues en este nivel, se presenta el inicio de la lesión del derecho fundamental y, en esta medida, se presenta un perjuicio cierto que, además, puede o no agravarse. Por estos motivos, la persona tiene derecho a que el Estado intervenga para hacer cesar las causas de la alteración del goce pacífico del derecho o, al menos, para evitar que el inicio de la lesión se vuelva violación definitiva del derecho. b) amenaza extrema: una persona se encuentra en este nivel cuando está sometida a una amenaza que cumple con todas las características señaladas anteriormente y además, el derecho que está en peligro es el de la vida o la integridad personal. De allí que, en este nivel, el individuo pueda exigir la protección directa de sus derechos a la vida y a la integridad personal y, en consecuencia, no tendrá que invocar el derecho a la seguridad como título jurídico para exigir protección por parte de las autoridades. Por lo tanto, en el nivel de amenaza extrema, no sólo el derecho a la seguridad personal está siendo violado sino que, además, también se presenta la amenaza cierta que muestra la inminencia del inicio de la lesión consumada de los derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal. De allí que, cuando la persona esté en este nivel, tiene el derecho a que el Estado le brinde protección especializada.

DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS-Protección constitucional e internacional

DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS-Sujetos de especial protección constitucional

SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCION CONSTITUCIONAL-Deber de protección del Estado con relación a la vida y a la seguridad personal de líderes, lideresas, autoridades y representantes indígenas

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO Y PROCEDIMIENTO DE CALIFICACION DE RIESGO DE LA UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION

DEBIDO PROCESO-Aplicación a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Medidas de protección deben corresponder a estudios técnicos individualizados y no pueden desconocerse sin justificación suficiente

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Motivación de medidas de protección a partir de estudios técnicos se justifica en el derecho al debido proceso y en los principios de causalidad e idoneidad que orientan la prestación del servicio de protección

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL DE LIDER SINDICAL-No vulneración por cuanto decisión de reducir esquema de protección se fundamentó en un concepto técnico, razonable y creíble que evaluó condiciones particulares y contextuales de accionante

Referencia: Expediente T-6.769.013

Acción de tutela instaurada por Héctor García Ramírez contra la Unidad Nacional de Protección y otros.

Procedencia: Sala Penal del Tribunal Superior de Pereira.

Asunto: Derecho a la seguridad y los criterios para evaluar su amenaza; la protección constitucional a defensores de derechos humanos; el debido proceso administrativo y procedimiento de calificación de riesgo de la UNP.

Magistrada Ponente:

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de septiembre de dos mil dieciocho (2018).

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

SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo de segunda instancia proferido el 24 de enero de 2018 por la Sala Penal del Tribunal Superior de Pereira, que confirmó la providencia emitida el 22 de

noviembre de 2017 por el Juzgado Tercero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Pereira, a través de la cual se declaró improcedente el amparo constitucional solicitado por el accionante.

El asunto llegó a la Corte Constitucional en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, por remisión que efectuó el Secretario de la Sala Penal del Tribunal Superior de Pereira el 1° de marzo de 2018[1]. El 31 de mayo de 2018 la Sala de Selección de Tutelas número Cinco[2] escogió el presente caso para su revisión.

## I. ANTECEDENTES

El señor Héctor García Ramírez interpuso acción de tutela contra la Unidad Nacional de Protección porque presuntamente vulneró sus derechos fundamentales a la vida, a la igualdad, al debido proceso, a la integridad física y a la seguridad personal, con la expedición de la Resolución N° 5343 de 2017, que ordenó la disminución de las medidas de protección a su favor.

### A. Hechos y pretensiones

1. El peticionario expuso que es un dirigente sindical que ocupa los cargos de Secretario de Seguridad Industrial y Salud Ocupacional del Sindicato de los Trabajadores y Empleados de los Servicios Públicos e Institutos Autónomos Descentralizados de Colombia (en adelante SINTRAEMDES) y, al mismo tiempo es Segundo Vicepresidente de la Central Unitaria de Trabajadores de Risaralda (en adelante CUT)[3]. Así mismo, es miembro de distintos comités y subcomisiones del Ministerio del Trabajo en ese departamento.

2. El 3 de enero de 2010, el demandante fue víctima de actos intimidatorios en su casa, debido a que personas indeterminadas dispararon dos veces a las ventanas de su residencia[4]. Así mismo, recibió amenazas en las que se afirmaba que él y otro sindicalista serían asesinados por su trabajo[5]. Por lo anterior, expresó que el 5 de enero del mismo año, la Fiscalía Segunda con Funciones de Policía Judicial de Risaralda le solicitó a la Policía Metropolitana de ese departamento que adoptara medidas para garantizar la seguridad personal y familiar del demandante[6].

3. El 13 de enero de 2010, el comando de Policía Metropolitana de Risaralda emitió un oficio

en el que adoptó medidas estratégicas de seguridad a favor del accionante[7], entre las que se encontraban patrullajes constantes al sitio de trabajo y de residencia de este, así como una invitación a participar o liderar un frente de seguridad en su cuadra, entre otras.

4. El 28 de septiembre de 2015, el accionante volvió a recibir una amenaza en la que se indicaba que sería asesinado si continuaba con su actividad sindical[8]. Por lo anterior, realizó las denuncias correspondientes ante la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y la Unidad Nacional de Protección (en adelante UNP). El 23 de octubre de 2015, la UNP respondió la denuncia del demandante y le informó que llevaría a cabo una evaluación personal de riesgo.

5. El 30 de diciembre de 2015, el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (en adelante CERREM) emitió un concepto sobre el nivel de riesgo del peticionario. Este determinó que teniendo en cuenta sus condiciones particulares había sido calificado con riesgo extraordinario, de manera que recomendaron las siguientes medidas: “implementar un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco blindado, implementar apoyo de transporte en cuantía de dos (2) SMMLV, el cual tendrá una vigencia de tres (3) meses, a partir de la fecha de implementación.”[9]

6. En enero de 2016, el accionante se comunicó telefónicamente con la UNP para manifestarle su inconformidad con las medidas sugeridas por el CERREM. Así mismo, el 15 de marzo de 2016 reiteró lo manifestado telefónicamente a través de una carta.

7. El 4 de abril de 2016, la UNP dio respuesta a la comunicación enviada por el demandante. En esta le informó que el CERREM es un órgano interinstitucional independiente, encargado de analizar el nivel de riesgo de las personas que sean presentadas por el programa nacional de protección, con el objetivo de recomendar al director de unidad las medidas de seguridad que considere necesarias. En ese sentido, sostuvo que la entidad no tuvo ninguna injerencia en las medidas sugeridas por el comité.

8. El 16 de junio de 2016, el accionante afirmó haber sido amenazado por una persona desconocida mientras caminaba por su barrio. En su relato señaló que un sujeto armado se le acercó a la salida de su casa se identificó como miembro de las “Águilas Negras” y le afirmó que lo secuestraría. Sin embargo, aseveró que debido a la presencia de un guardia de seguridad en la zona esta persona se retiró del lugar.

9. El 20 de junio de 2017, el peticionario recibió un correo electrónico atribuido a las “Autodefensas Unidas de Colombia” en el que lo amenazaban de muerte y declaraban objetivo militar a todas las organizaciones de Derechos Humanos y sindicales[10]. Por lo anterior, envió comunicación a la UNP en la que informó este hecho.

10. El 22 de agosto de 2017, el CERREM emitió un nuevo concepto sobre el nivel de riesgo del peticionario, en el cual determinó que según las condiciones particulares del accionante, este fue calificado con un nivel de riesgo ordinario, por lo que recomendó: “finalizar un (1) hombre de protección, y ratificar un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco blindado por un término de tres meses.”[11] En consecuencia, ese mismo día la UNP expidió la Resolución N° 5343 de 2017, a través de la cual acogió las recomendaciones del mencionado comité y otorgó las medidas aconsejadas.

11. El 18 de septiembre de 2017, el demandante interpuso recurso de reposición contra la Resolución N° 5343 de 2017 de la UNP, con fundamento en que su nivel de riesgo exige la protección de un guardia personal. Así mismo, señaló que un medio de comunicación y un chaleco blindado eran medidas ineficaces para salvaguardar su seguridad y su vida.

12. El 13 de octubre de 2017, la UNP expidió la Resolución N° 6709 de 2017, a través de la cual confirmó su decisión anterior, con fundamento en que la evaluación del nivel de riesgo del peticionario no mostraba elementos objetivos que implicaran una situación de amenaza mayor en el ejercicio de sus funciones.

13. El 8 de noviembre de 2017, el demandante interpuso acción de tutela contra la UNP ya que consideró vulnerados sus derechos fundamentales a la vida, a la igualdad, al debido proceso, a la integridad física y a la seguridad personal. Lo anterior, debido a que sostuvo que las medidas de seguridad tomadas por la Resolución N° 5343 de 2017, confirmada por la Resolución N° 6709 de 2017, son ineficaces y ponen en riesgo su vida. Así mismo, para justificar el amparo incluyó como elementos probatorios varios artículos noticiosos que se refieren a muertes de líderes sociales cuyas medidas de protección eran un chaleco antibalas y un celular. En consecuencia, solicitó al juez de tutela como medida provisional que se ordene a la UNP suspender los efectos de la Resolución N° 5343 de 2017, con el fin de que el peticionario continúe con el esquema de seguridad con el que contaba previamente. Además, pidió que se tomaran las medidas apropiadas para salvaguardar su

vida.

## B. Actuaciones en sede de tutela

Por medio de auto del 9 de noviembre de 2017[12], el Juzgado Tercero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad admitió la acción de tutela y corrió traslado a la UNP y al Ministerio del Interior como accionadas. Así mismo, negó la medida provisional solicitada debido a que consideró que el CERREM hizo una valoración adecuada de la situación de riesgo y no lo encontró dentro de un nivel extraordinario.

### Ministerio del Interior

A través de oficio del 10 de noviembre de 2017[13], el Ministerio del Interior solicitó ser desvinculado de la acción por falta de legitimación por pasiva. En efecto, argumentó que su labor solo se refiere a recomendar las medidas de protección que podrían ser tomadas respecto a los casos presentados ante la UNP, debido a que esa entidad es la encargada de definir los esquemas de protección que deben ser implementados.

### Unidad Nacional de Protección

Mediante escrito del 14 de noviembre de 2017[14], la UNP informó que la evaluación de riesgo del accionante se había llevado a cabo de conformidad con el Decreto 1066 de 2015, de manera que esa unidad se limitó a adoptar las recomendaciones dadas por el CERREM, ya que este comité es el encargado de determinar el riesgo de los evaluados.

## C. Decisiones objeto de revisión

### Fallo de primera instancia

Mediante sentencia del 22 de noviembre de 2017[15], el Juzgado Tercero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad declaró improcedente la acción de tutela, tras considerar que no existía vulneración de los derechos fundamentales del peticionario, pues el procedimiento realizado por la UNP se adecuó a los requisitos establecidos por el Decreto 1066 de 2015.

### Impugnación

El 29 de noviembre de 2017[16], el demandante argumentó que se encuentra en una situación de urgencia, debido a que las amenazas en su contra habían continuado y porque en el país se han presentado asesinatos sistemáticos de líderes sociales. En ese sentido, solicitó al juez de tutela que amparara sus derechos fundamentales.

A través de sentencia del 24 de enero de 2017[17], la Sala Penal del Tribunal Superior de Pereira confirmó la providencia de primera instancia. A su juicio, la solicitud de amparo no cumplió el requisito de subsidiariedad, debido a que la UNP siguió los lineamientos del Decreto 1066 de 2015 a la hora de evaluar el riesgo del peticionario.

## II. ACTUACIONES EN SEDE DE REVISIÓN

El 24 de julio de 2018, la Magistrada sustanciadora expidió auto de pruebas con el fin de contar con mayores elementos de juicio[18]. En este le ordenó al actor que le informara cuál era su situación de seguridad en la actualidad y a la UNP que le indicara cómo fue el proceso de calificación de riesgo del demandante. Así mismo, vinculó a la Fiscalía General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo (Nivel Central y Regional Risaralda) para que informaran cuál es el nivel de seguridad de la zona en donde el accionante vive y ejerce sus funciones y adicionaran lo que estimen conveniente sobre el caso.

Una vez vencido el término legal otorgado, la Secretaría de esta Corporación informó que se obtuvieron las siguientes respuestas:

Héctor García Ramírez

El 2 de agosto de 2018, el accionante radicó su respuesta en la Secretaría de esta Corporación[19]. En primer lugar, señaló que desde la presentación de la acción de tutela su situación de seguridad ha sido crítica. En ese sentido, afirmó que debido a su actividad sindical y por la falta de medidas efectivas, personas desconocidas lo han seguido en la calle y le han tomado fotografías.

En segundo lugar, relató que los avances institucionales en relación con su protección han sido nulos, ya que las denuncias presentadas ante la Fiscalía con motivo de las amenazas de las que ha sido víctima fueron archivadas porque no es posible determinar el autor de la conducta. Por último, denunció que el 12 de julio de 2018 encontró una amenaza bajo su

puerta.[20]

## Unidad Nacional de Protección

La UNP allegó su respuesta mediante correo electrónico el 2 de agosto de 2018[21]. En primer lugar, afirmó que el numeral 3º del artículo 2.4.1.2.6 del Decreto 1066 de 2015 prevé de manera diferencial y especial los mecanismos de protección para dirigentes sindicales. De este modo, informó que para evaluar el riesgo de este grupo poblacional se convoca a un CERREM especial, ya que se invita a la Comisión de Derechos Humanos del Ministerio del Interior (la cual está conformada por representantes de las directivas sindicales de las centrales obreras del país, entre otros) para garantizar el debido proceso en la evaluación de los sindicalistas.

En segundo lugar, la UNP indicó que en la actualidad el accionante no es beneficiario de medidas de protección, debido a que su riesgo fue ponderado como ordinario en el año 2017. Así mismo, afirmó que el actor no ha enviado ninguna solicitud de protección a lo largo del año ni ha realizado el trámite especial de emergencia para medidas transitorias.

En tercer lugar, señaló que Pereira (Risaralda) es una zona de bajo riesgo según la evaluación de nivel de amenaza registrado por el Grupo de Análisis Estratégico Poblacional – GAEP. Además, resaltó que según la unidad enlace de la Policía Nacional, las estructuras que ejercen presión sobre los sindicatos en Risaralda se encuentran en los municipios de Mistrató y Pueblo Rico, de manera que no hay peligro significativo en los lugares en donde el accionante desempeña su labor sindical.

En cuarto lugar, resaltó que según las estadísticas del GAEP, en el 2017 y en lo que va del 2018 han sido asesinados 10 líderes sociales, los cuales están distribuidos de la siguiente manera[22]:

Pereira, Risaralda

Ponderación

Categoría

Año

Total general

2017

2018

Extraordinario

2.9 Dirigente y/o representante Organizaciones Comunes.

2

1

3

9.4 Dirigente, representante y líder de población desplazada

2

1

3

Ordinario

9.4 Dirigente, representante y líder de población desplazada

4

0

4

Total general

8

Por último, hizo un recuento del proceso de evaluación del demandante. Informó que en el 2012 realizó el primer estudio de nivel de riesgo del peticionario, y que mediante la Resolución Nº 052 del 15 de agosto de ese año, validó la recomendación del CERREM de ponderar el riesgo como ordinario, ya que tenía una matriz de 46.66%. De este modo, narró que en esa ocasión no tomó ninguna medida de protección a su favor.

Relató que en el 2015, el demandante volvió a ser evaluado, por lo que mediante la Resolución Nº 0330 del 28 de diciembre ordenó “implementar un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco blindado, implementar apoyo de transporte en cuantía de dos (2) SMMLV, el cual tendrá una vigencia de tres (3) meses, a partir de la fecha de implementación.”[23]

Además, señaló que el actor nunca fue beneficiario directo de una medida de protección consistente en un (1) vehículo y tres (3) hombres de protección como consecuencia de una evaluación de riesgo, sino que esa protección se derivó de lo ordenado por un juez de tutela, a través de una acción anterior, con fundamento en lo siguiente:

“Es importante que el Honorable Despacho tenga en cuenta que, el esquema de protección colectivo conformado por un vehículo convencional y tres hombres de protección asignado a [...] (Secretario Derechos Humanos Pereira), [...] (Integrante de la junta Directiva Nacional del Sindicato) [...] (Secretario General Pereira), continuó siendo utilizado inadecuadamente por personas que no eran beneficiarios el esquema de protección (SIC), para el caso el señor HÉCTOR GARCÍA RAMÍREZ.

Por lo que frente a la irregularidad presentada la Unidad Nacional de Protección, finalizó el esquema de protección toda vez que se evidenció que las personas a las cuales se les había asignado en su momento las medidas de protección colectivas ya no eran beneficiarias de las mismas.

Así las cosas, ante la inconformidad, por la finalización de las medidas de protección de las cuales el señor HÉCTOR GARCÍA RAMÍREZ nunca fue beneficiario y del señor JUAN CARLOS

VALENCIA, quien ya no era parte del esquema colectivo por tener riesgo ordinario, interpusieron acción de tutela considerando que la Unidad Nacional de Protección vulneró sus derechos a la vida e integridad personal.

Por lo que la acción de tutela por reparto le correspondió dirimir al Juzgado Primero Penal del Circuito para Adolescentes con Función de Conocimiento de Pereira- Risaralda.

El precitado juez constitucional, mediante sentencia de fecha 21 de abril de 2016 [...] dispuso implementar un (1) vehículo convencional y tres (3) hombres de protección, medidas de protección que se sujetaron hasta que se adelantara un estudio del nivel de riesgo a favor del accionante es decir del señor HÉCTOR GARCÍA RAMÍREZ.”[24]

El 22 de agosto de 2017, el CERREM emitió un nuevo concepto sobre el nivel de riesgo del peticionario, debido a que dichas medidas son temporales de acuerdo al artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015. En este calificó al accionante con un nivel de riesgo ordinario, por lo que recomendó: “finalizar un (1) hombre de protección, y ratificar un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco blindado por un término de tres meses.”[26] En consecuencia, ese mismo día la UNP expidió la Resolución Nº 5343 de 2017, a través de la cual acogió las recomendaciones del mencionado comité y otorgó las medidas.

Sobre este estudio, la UNP precisó que después de llevar a cabo el procedimiento establecido en el artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015, el resultado de la matriz de riesgo fue de 40.00%. Los soportes técnicos de esta evaluación de riesgo fueron adjuntados a esta Sala de Revisión en un cuaderno aparte, el cual tiene reserva legal según el artículo 24 de la Ley 1766 de 2015. En esa medida, estos documentos serán evaluados por la Sala de Revisión y tendrán incidencia en la decisión, pero su resumen o contenido no hará parte del cuerpo de esta sentencia, por la ya referida reserva legal.

#### Defensoría del Pueblo-Nivel Central

La Defensoría del Pueblo radicó su respuesta el 2 de agosto de 2018. En primer lugar, señaló que de acuerdo con la información entregada por la Defensoría Regional de Risaralda, en el mencionado departamento persiste “un escenario de riesgo para quienes realizan labores de liderazgo y defensa de derechos humanos.”[27] Más precisamente, relató que en Pereira las “Autodefensas Gaitanistas de Colombia”, en coordinación con el

Grupo Armado Ilegal “La Cordillera”, se caracterizan por ser la estructura armada ilegal predominante en esa zona. Estos realizan “amenazas y ataques contra población civil en el marco de la autodenominada “limpieza social” que recae sobre poblaciones vulnerables (trabajadoras sexuales, consumidores de estupefacientes, habitantes de calle, entre otros).”[28]

Así mismo, señaló que efectivamente el señor Héctor García Ramírez interpuso dos quejas por amenazas en su contra. La primera en el año 2015 y la segunda en el 2017. La Defensoría manifestó que dio trámite a estas de manera oportuna, por lo que requirió a la UNP, a la Dirección de Derechos Humanos de la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación para que implementaran las medidas idóneas de protección.

En segundo lugar, señaló que durante el periodo comprendido entre el 1º de enero de 2015 y el 31 de julio de 2018, la violencia contra líderes sociales se distribuyó de la siguiente manera en el departamento:

Grupo

Conductas vulneratorias

Nº Violaciones

Defensores de derechos humanos

Amenazas de muerte

9

Líderes sociales

Amenazas de muerte

13

Sindicalistas

Amenazas de muerte

6

Total

28

Además, relató que la Defensoría del Pueblo Regional Risaralda informó que “ha sistematizado treinta y seis (36) casos de líderes y lideresas que han sido víctimas de homicidio en persona protegida y dos (2) casos de víctimas de amenazas, hostigamientos y otros métodos para generar terror en la población civil.”[29] Sin embargo, no especificó las fechas de estos hechos.

Fiscalía General de la Nación

El 16 de agosto de 2018, la Fiscalía General de la Nación radicó su respuesta a la solicitud de la magistrada sustanciadora en la Secretaría de esta Corporación[30]. En primer lugar, precisó que el departamento de Risaralda no es una zona de alto riesgo para el ejercicio de las funciones de líderes sindicales.

En segundo lugar, señaló que según su base de datos en el 2016, 2017 y hasta el 31 de julio de 2018, se han presentado 190 asesinatos de líderes sociales y de derechos humanos. Específicamente, indicó que en ese periodo en el departamento de Risaralda se han presentado 10 homicidios y 83 amenazas en contra de esta población.

Por último, relató que los casos estadísticos de la Fiscalía General de la Nación son los reportados por la Oficina para los Derechos Humanos de la ONU en Colombia.

Fiscalía General de la Nación-Dirección Seccional de Risaralda

El Director Seccional de la Fiscalía General de la Nación en Risaralda radicó su respuesta el 27 de agosto de 2017. En esta afirmó que no era la entidad competente para emitir un concepto sobre el nivel de riesgo de un sector. Así mismo, afirmó que desde enero de 2016 el accionante ha presentado 2 denuncias por amenazas. No obstante, solo una de ellas está activa, ya que la otra fue archivada por la imposibilidad de determinar al presunto sujeto

activo del delito.

### III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

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

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

2. La Sala considera que antes de la formulación del problema jurídico de fondo debe determinar si la acción de tutela es procedente. En tal sentido, verificará si cumple los requisitos de procedibilidad establecidos en la Constitución: i) legitimación en la causa por activa; ii) legitimación en la causa por pasiva; iii) subsidiariedad; e, iv) inmediatez.

#### Legitimación en la causa por activa

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

El artículo 10º del Decreto 2591 de 1991 regula la legitimación para el ejercicio de la acción de tutela, de manera que puede ser presentada: i) a nombre propio; ii) a través de representante legal; iii) por medio de apoderado judicial; iv) mediante agente oficioso cuando el interesado esté imposibilitado para promover su defensa; o v) por el Defensor del Pueblo y los personeros municipales.

4. En el presente caso el señor Héctor García Ramírez está legitimado en la causa por activa, debido a que es una persona mayor de edad que actúa a través de apoderado judicial con el objetivo de que se protejan sus derechos fundamentales a la vida, a la igualdad, al debido proceso, a la integridad física y a la seguridad personal.

#### Legitimación en la causa por pasiva

5. La legitimación en la causa por pasiva dentro del trámite de amparo hace referencia a la

capacidad legal de quien es el destinatario de la acción de tutela para ser demandado, ya que está llamado a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental invocado una vez se acredite la misma en el proceso[31]. Los artículos 86 de la Constitución y 5º del Decreto 2591 de 1991 establecen que esta procede contra toda acción u omisión de una autoridad que haya violado, viole o amenace un derecho fundamental.

6. En este caso se encuentra acreditado el requisito de legitimación en la causa por pasiva, debido a que la Unidad Nacional de Protección es una autoridad pública a la que se le atribuye la vulneración de derechos fundamentales.

#### Subsidiariedad[32]

7. El inciso 4º del artículo 86 de la Constitución establece el principio de subsidiariedad como requisito de procedencia de la acción de tutela así:

“[E]sta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”. (Negrilla fuera del texto original).

De la norma transcrita se evidencia que si existen otros mecanismos de defensa judicial que resulten idóneos y eficaces para solicitar la protección de los derechos que se consideran amenazados o vulnerados, se debe recurrir a ellos de manera prevalente. Sobre el particular, la jurisprudencia constitucional ha señalado que cuando las personas acuden a la acción de tutela no pueden desconocer las vías judiciales previstas en el ordenamiento jurídico, ni pretender que el juez constitucional emita decisiones paralelas a las del funcionario que debe conocer el asunto en el marco de las competencias ordinarias.[33]

No obstante lo anterior, en virtud de lo dispuesto en los artículos 86 Superior y 6º del Decreto 2591 de 1991, aunque exista un mecanismo ordinario que permita la protección de los derechos que se consideran vulnerados, la tutela es procedente si se acredita que: i) no es idóneo ni eficaz, o ii) a pesar de su aptitud general, resulta inminente la configuración de un perjuicio irremediable.[34]

8. La aptitud del medio de defensa ordinario debe ser analizada en cada caso concreto, con base en sus características procesales y el derecho fundamental involucrado. Por lo tanto,

la existencia de un mecanismo judicial que salvaguarde de manera eficaz las prerrogativas superiores invocadas torna improcedente la tutela.[35]

9. En relación con las acciones judiciales para controvertir actos administrativos (como las Resoluciones de la UNP), esta Corporación ha determinado que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es el mecanismo idóneo de protección de los derechos fundamentales vulnerados por actos administrativos, pero que en ciertas circunstancias es necesaria la intervención urgente del juez constitucional. En ese sentido, es imperativo que en cada caso concreto se valore el objeto del instrumento procesal, la naturaleza del debate que permite plantear, específicamente si es posible un análisis ius fundamental y el resultado previsible.

En esa medida, si el juez considera que en el caso concreto el ese medio trae como resultado el restablecimiento pleno y oportuno de los derechos fundamentales vulnerados, la tutela es improcedente. En contraste, será procedente si advierte que el mecanismo de defensa judicial aparentemente prevalente no permite la protección eficaz reclamada.

Además del objeto del medio ordinario y el tipo de análisis que se realiza en el mismo, la tutela puede desplazar a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, por la incidencia del tiempo sobre los derechos fundamentales, pues mientras que el juez administrativo se pronuncia sobre la validez de los actos supuestamente transgresores de las garantías fundamentales del accionante, la falta de protección efectiva y oportuna podría conllevar la afectación de los derechos. La incidencia del tiempo en la idoneidad del mecanismo se manifiesta por alguna de las siguientes circunstancias:

“a) Porque la prolongación del procedimiento contencioso afectaría desproporcionadamente el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados o,

b) Porque para el momento en que el juez contencioso adopte una decisión, el ejercicio pleno del derecho fundamental vulnerado no puede restablecerse, y esta situación sólo puede ser resarcida económicamente.”[36]

10. En el caso concreto se estableció que el accionante es: i) un dirigente sindical que ocupa los cargos de Secretario de Seguridad Industrial y Salud Ocupacional del Sindicato SINTRAEMDES[37], y de Segundo Vicepresidente de CUT en Risaralda[38]; y ii) ha sufrido

actos intimidatorios y amenazas verbales y escritas por parte de personas que afirman pertenecer a grupos al margen de la ley como las “Autodefensas Unidas de Colombia” desde el año 2010 hasta la actualidad.

En efecto, como lo ha señalado esta Corporación en su jurisprudencia, los líderes sindicales son personas que por su labor están expuestos a un nivel de amenaza mayor que el resto de los ciudadanos. Lo que obliga a las autoridades competentes a “identificar el tipo de amenaza que se cierne sobre la persona y definir de manera oportuna las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar la consumación de un daño.”[39]

Así, se advierte que exigirle al peticionario que acuda a la jurisdicción contenciosa administrativa para controvertir la actuación de la UNP podría resultar desproporcionado, en tanto la ausencia de protección de sus derechos fundamentales eventualmente lo podría llevar a una situación más gravosa. Además, las amenazas contra su vida exigen una intervención urgente del juez constitucional como garante de sus derechos, por lo que en este caso particular la acción de tutela resulta procedente como mecanismo definitivo.

Inmediatez[40]

11. Esta Corporación ha reiterado que uno de los principios que rigen la procedencia de la acción de tutela es la inmediatez. De este modo, si bien la solicitud de amparo puede formularse en cualquier tiempo, es decir, no tiene término de caducidad[41], su interposición debe hacerse dentro un plazo razonable, oportuno y justo[42], bajo el entendido de que su razón de ser es la protección inmediata y urgente de los derechos fundamentales vulnerados.

En atención a lo expuesto, la Sala advierte que el presupuesto de inmediatez está acreditado en este caso, ya que transcurrió aproximadamente un mes desde el momento en que la UNP resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución Nº 5343 de 2017 (13 de octubre de 2017)[43], y la presentación de la acción de tutela de la referencia ocurrida el 8 de noviembre del mismo año. Este espacio de tiempo se muestra razonable y proporcionado en el caso particular.

12. Por lo anterior, la Sala encontró acreditados en el presente asunto todos los requisitos

generales de procedencia de la acción de tutela y, en consecuencia, pasará a formular el problema jurídico de fondo que subyace a la situación alegada por el accionante.

Asunto objeto de revisión y problema jurídico

13. El señor Héctor García Ramírez interpuso acción de tutela contra la UNP porque presuntamente le vulneró sus derechos fundamentales a la vida, a la seguridad personal, a la igualdad y al debido proceso. Lo anterior, debido a que el 13 de octubre de 2017, esa entidad emitió la Resolución N° 6709, a través de la cual confirmó la Resolución N° 5343 del 22 de agosto de 2017, que tomó las siguientes medidas de seguridad sobre el peticionario: “finalizar un (1) hombre de protección, y ratificar un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco blindado por un término de tres meses.”[44]

14. Con fundamento en lo anterior, esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional deberá resolver el siguiente problema jurídico:

¿La Unidad Nacional de Protección vulneró los derechos fundamentales a la vida, a la seguridad personal, a la igualdad y al debido proceso del accionante al reevaluar, con base en un concepto del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas, el nivel de riesgo del mismo como ordinario, y en consecuencia, retirar un hombre de protección personal para el señor Héctor García Ramírez?

Para resolver la cuestión planteada es necesario examinar los siguientes temas: i) el derecho a la seguridad de las personas cuando se encuentra en riesgo la vida y los criterios para evaluar su amenaza o vulneración; ii) el deber de protección del Estado en relación con la vida y con la seguridad personal de los defensores de derechos humanos, líderes sociales y líderes sindicales; iii) el debido proceso administrativo y el procedimiento de calificación de riesgo de la UNP; y iv) el análisis del caso concreto.

El derecho a la seguridad personal y los criterios para evaluar su amenaza o vulneración

De esta manera, el derecho a la seguridad personal está íntimamente ligado con el derecho a la vida establecido en el artículo 11 de la Carta, ya que este es de carácter fundamental e “inviolable”. Así, salvaguardar la vida de las personas que se encuentran bajo amenaza es una responsabilidad inalienable del Estado.

16. Colombia ha ratificado diferentes tratados internacionales de derechos humanos que buscan proteger la seguridad personal y la vida. Por ejemplo, el artículo 3° de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que “todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”. Así mismo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone en su artículo 7° que “[t]oda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales”.

Así las cosas, se ve que la existencia de compromisos internacionales para el Estado en materia del derecho a la seguridad personal se desprende de la Constitución y del orden internacional de los derechos humanos. Además, cobra especial importancia en el caso de ciertos sujetos que dada su condición o contexto, son acreedores de atención especial en virtud de la Constitución y el derecho internacional vinculante.

17. Esta Corporación ha señalado en múltiples ocasiones que la seguridad es un principio rector de la Carta Política, de manera que ha desarrollado una línea jurisprudencial relacionada con sus conceptos. De esta forma, en la sentencia T-981 de 2001[45], la Sala Tercera de Revisión conoció el caso de una auxiliar de enfermería a la que se le negó un traslado laboral, a pesar de que el motivo de este consistía en que era víctima de amenazas. En esa ocasión este Tribunal señaló que el Estado debe responder “a las demandas de atención de manera cierta y efectiva” cuando tenga conocimiento de amenazas “sobre la [vida] y tranquilidad de individuos o grupos que habitan zonas de confrontación o que desarrollan actividades de riesgo en los términos del conflicto”. Señaló además que es inexcusable que el Estado pretenda cumplir con sus deberes limitándose a señalar su imposibilidad para prestar la ayuda requerida.

18. Así mismo, en la sentencia T-719 de 2003[46], la Sala Tercera de Revisión decidió el caso de una mujer desplazada por la violencia cuyo compañero permanente fue asesinado debido a que no se le prestaron oportunamente las medidas de protección que había solicitado. Esta Corporación observó que la seguridad tiene tres dimensiones en la Constitución. La primera como valor, pues es un fin del Estado que permea la totalidad del texto constitucional, la segunda como un derecho colectivo, y la tercera como un derecho individual derivado de las garantías previstas en la Carta contra los riesgos extraordinarios a los que se ven enfrentadas las personas.

Respecto a la seguridad como derecho individual, esta providencia determinó que esta dimensión permite que las personas reciban una protección adecuada por las autoridades cuando están expuestas a riesgos excepcionales que no tienen el deber jurídico de soportar. Así mismo, señaló que para determinar cuáles son los riesgos que pueden calificarse dentro de dichos niveles, debe confluir un análisis de las características de especial vulnerabilidad del sujeto que solicita la protección, puesto que hay grupos que históricamente han sufrido amenazas a su seguridad personal, tales como los defensores de derechos humanos, los desplazados y los sindicalistas, entre otros.

Esta sentencia también estableció que el Estado debe cumplir con las siguientes obligaciones para garantizar el derecho a la seguridad personal:

“La obligación de identificar el riesgo extraordinario que se cierne sobre una persona, una familia o un grupo de personas, así como la de advertir oportuna y claramente sobre su existencia a los afectados. Por eso, no siempre es necesario que la protección sea solicitada por el interesado.

La obligación de valorar, con base en un estudio cuidadoso de cada situación individual, la existencia, las características (especificidad, carácter individualizable, concreción, etc.) y el origen o fuente del riesgo que se ha identificado.

La obligación de definir oportunamente las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar que el riesgo extraordinario identificado se materialice.

La obligación de asignar tales medios y adoptar dichas medidas, también de manera oportuna y en forma ajustada a las circunstancias de cada caso, en forma tal que la protección sea eficaz.

La obligación de dar una respuesta efectiva ante signos de concreción o realización del riesgo extraordinario, y de adoptar acciones específicas para mitigarlo o paliar sus efectos.

La prohibición de que la Administración adopte decisiones que creen un riesgo extraordinario para las personas en razón de sus circunstancias, con el consecuente deber

de amparo a los afectados.”

De este modo, el Estado tiene la obligación de identificar, valorar y definir la situación de seguridad de las personas que se encuentren sometidas a riesgos o amenazas. Además, debe adoptar las medidas idóneas para mitigarlas y evaluar su eficacia y necesidad de manera periódica. En ese sentido, si las autoridades no cumplen con alguna de estas obligaciones el derecho a la seguridad personal se ve vulnerado.

19. Por otro lado, la jurisprudencia constitucional ha determinado diferentes escalas de riesgos con el fin de identificar objetivamente cuándo una persona puede solicitar protección especial por parte del Estado. En ese sentido, en la sentencia T-339 de 2010[47], la Sala Tercera de Revisión analizó el caso de un beneficiario del Programa de Protección del entonces Ministerio del Interior y de Justicia al cual no se le habían prestado las medidas reconocidas por esa entidad. Allí se precisó la diferencia entre las nociones de “riesgo” y “amenaza” con el fin de determinar el ámbito en que la administración puede otorgar medidas de protección especial:

“El riesgo es siempre abstracto y no produce consecuencias concretas, mientras que la amenaza supone la existencia de señales o manifestaciones que hagan suponer que algo malo va a suceder. En otras palabras, la amenaza supone la existencia de signos objetivos que muestran la inminencia de la agravación del daño. Por este motivo, cualquier amenaza constituye un riesgo pero no cualquier riesgo es una amenaza”.

Así, esta providencia determinó que la escala de riesgos y amenazas que debe aplicarse en situaciones en las que se solicita protección especial es la siguiente (por su pertinencia se cita in extenso):

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

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

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

a) amenaza ordinaria: Para saber cuando se está en presencia de esta categoría, el funcionario debe hacer un ejercicio de valoración de la situación concreta y determinar si ésta presenta las siguientes características:

i. existencia de un peligro específico e individualizable. Es decir, preciso, determinado y sin vaguedades;

ii. existencia de un peligro cierto, esto es, con elementos objetivos que permitan inferir que existe una probabilidad razonable de que el inicio de la lesión del derecho se convierta en destrucción definitiva del mismo. De allí que no pueda tratarse de un peligro remoto o eventual.;

iii. tiene que ser importante, es decir que debe amenazar bienes o intereses jurídicos valiosos para el sujeto como, por ejemplo, el derecho a la libertad;

iv. tiene que ser excepcional, pues no debe ser un riesgo que deba ser tolerado por la generalidad de las personas y. finalmente,

v. deber ser desproporcionado frente a los beneficios que deriva la persona de la situación por la cual se genera el riesgo.

Cuando concurren todas estas características, el sujeto podrá invocar su derecho fundamental a la seguridad personal para recibir protección por parte del Estado, pues en

este nivel, se presenta el inicio de la lesión del derecho fundamental y, en esta medida, se presenta un perjuicio cierto que, además, puede o no agravarse. Por estos motivos, la persona tiene derecho a que el Estado intervenga para hacer cesar las causas de la alteración del goce pacífico del derecho o, al menos, para evitar que el inicio de la lesión se vuelva violación definitiva del derecho.

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

Por lo tanto, en el nivel de amenaza extrema, no sólo el derecho a la seguridad personal está siendo violado sino que, además, también se presenta la amenaza cierta que muestra la inminencia del inicio de la lesión consumada de los derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal. De allí que, cuando la persona esté en este nivel, tiene el derecho a que el Estado le brinde protección especializada.”

20. Conforme a lo expuesto, cuando un individuo se encuentra sometido a un nivel de riesgo normal u ordinario, en los términos definidos, no tiene derecho a solicitar medidas de protección por parte del Estado ya que los mismos son los derivados de la vida en sociedad. Por el contrario, cuando está sometido a amenazas extraordinarias o extremas existe el deber del Estado de brindar protección especial para evitar la vulneración concreta del derecho a la seguridad personal. En estos casos el Estado tiene la obligación de determinar el tipo de amenaza que recae sobre una persona, y además debe definir de manera oportuna los medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar la consumación del daño.

21. En suma, la seguridad e integridad personal es un derecho fundamental que debe ser garantizado y preservado por el Estado, de manera que cuando una persona se encuentra ante una amenaza extraordinaria o extrema, debe adoptar las medidas de protección necesarias para salvaguardar sus derechos fundamentales. Así mismo, las autoridades tienen una serie de obligaciones relativas a la debida diligencia respecto a la valoración y

determinación de las amenazas, ya que su incumplimiento también conduce a la vulneración de este derecho.

La protección constitucional a los defensores de derechos humanos

22. Los artículos 2º, 11 y 22 de la Carta Política expresan la voluntad de defender y difundir los derechos humanos como el fundamento de la convivencia pacífica en Colombia. En esa medida, estas disposiciones imponen la obligación de respetar y proteger la vida de sus defensores y de tomar acciones directas para la consecución de la paz y la convivencia pacífica.

En el ámbito internacional los artículos 1º y 2º de la Convención Americana de Derechos Humanos, establecen que los Estados deben respetar y garantizar el ejercicio y disfrute de los derechos a todas las personas, por lo que obviamente incluye defensores de derechos humanos.

23. En desarrollo de estos artículos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH) publicó recientemente el informe “Hacia una política integral de protección de personas defensoras de Derechos Humanos”[48], mediante el cual precisó los cuatro componentes que en virtud de la Convención deben ser tenidos en cuenta para proteger a estos defensores.

En primer lugar, el informe determina que los Estados tienen la obligación de respetar los derechos de los defensores de derechos humanos de manera en que “sus agentes se abstengan de incurrir o tolerar violaciones a sus derechos.”[49] En ese sentido, la Convención no permite que las autoridades estatales manipulen los órganos acusatorios y de justicia con el fin de perseguir a los defensores. Además, este componente señala que el uso excesivo de la fuerza en manifestaciones públicas pacíficas debe ser prevenido, del mismo modo en que tampoco se debe “incurrir en injerencias arbitrarias en la esfera de sus derechos, incluyendo el derecho a la libertad de expresión y asociación.”[50]

En segundo lugar, señala que los Estados deben promover y reconocer el trabajo de las personas defensoras como una manera de prevenir la vulneración de sus derechos. En ese sentido, corresponde a estos adoptar un marco legal que permita que estas personas desarrollen su trabajo de manera libre, así como promover un ambiente seguro en el cual

puedan adelantar su trabajo sin represalias. Así mismo, señala que los Estados deben mantener estadísticas veraces relacionadas con la violencia contra defensores de derechos humanos, además de llevar a cabo jornadas de educación y sensibilización que busquen prevenir la violencia contra estos por parte de agentes gubernamentales.

En tercer lugar, la CIDH establece que los Estados tienen la obligación de proteger y garantizar los derechos a la vida e integridad personal de personas defensoras de derechos humanos cuando se encuentran en situación de riesgo. Esta obligación implica la adopción de mecanismos especializados, legislación, políticas y medidas urgentes. Sobre estas medidas precisó que:

“deben tener en consideración las causas que estas defensoras y defensores protegen, el contexto en el cual trabajan y su ubicación geográfica. También deben ser considerados su sexo, género, raza y grupo étnico al que pertenecen, ya que estos factores pueden incrementar el riesgo de sufrir violaciones de derechos humanos.”[51]

Por último resaltó que los Estados tienen la obligación de investigar, juzgar y sancionar de manera diligente las violaciones a los derechos humanos de los defensores combatiendo la impunidad. Lo anterior “incluye el establecimiento como primera hipótesis de la investigación que el delito pueda estar vinculado con las labores de defensa de los derechos humanos, así como garantizar investigaciones y procesos independientes e imparciales.”[52]

24. La jurisprudencia constitucional también ha determinado que los defensores de derechos humanos juegan un papel fundamental en la democracia colombiana. En la sentencia T-059 de 2012[53], la Sala Octava de Revisión conoció 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 fueron desvinculados de los programas especiales de protección de los que eran beneficiarios, ya que habían sido calificados con riesgo ordinario.

Siendo así, la Corte concluyó que a pesar de que las autoridades públicas tengan un 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”.

25. Así mismo, en la sentencia T-224 de 2014[54], la Sala Quinta de Revisión determinó que la UNP vulneró el derecho a la seguridad personal de un juez de la República, ya que revaloró su nivel de riesgo como “ordinario” sin exponer los argumentos que la habían llevado a esa conclusión, pese a que había evidencias de que había sido víctima de amenazas contra su vida. En ese sentido, la mencionada Sala profundizó en la protección especial que deben tener los grupos sociales que por sus características históricas, culturales, o de otra naturaleza, enfrentan ordinariamente riesgos extraordinarios y, por lo tanto, son acreedores del derecho a atención diferencial:

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

26. En esa misma línea, en la sentencia T-924 de 2014[55], la Sala Sexta de Revisión conoció el caso de un líder indígena de la Guajira que había solicitado a la UNP que reformara las medidas de seguridad que le había impuesto, ya que estas no cumplían con las necesidades de protección que requería para que se le protegiera eficientemente sus derechos a la vida y a la seguridad personal.

De este modo, esta providencia 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; ii) 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. Además, consideró que los mecanismos deben ser elementos de protección eficaces, oportunos e idóneos para amparar la vida, la integridad y la seguridad de estas personas, los cuales solo podrán desvirtuarse luego de adelantar las correspondientes valoraciones técnicas de seguridad.

27. En la sentencia T-124 de 2015[56], la Sala Tercera de Revisión conoció los casos de una mujer afrodescendiente cabeza de familia y de un activista comunitario que se dedicaban a defender los derechos de las personas desplazadas por la violencia. Estos acusaron a la UNP de vulnerar sus derechos a la vida y a la seguridad personal, ya que no autorizó la implementación de medidas de protección oportunas, eficaces, idóneas y con enfoque diferencial para prevenir la materialización de distintas situaciones de riesgo.

De esta manera, en este caso la Sala resaltó que las evaluaciones de seguridad deben “ser examinadas en relación con los principios de eficacia, pertinencia, idoneidad, oportunidad y enfoque diferencial”. Sobre este último, señaló que consiste en observar las “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.

28. Por último, en la sentencia T-750 de 2011[57], la Sala Novena de Revisión examinó el caso de un líder sindical víctima de amenazas y hostigamientos. Este solicitó en múltiples ocasiones a la Policía Nacional que le prestara servicios de seguridad, sin embargo, sus peticiones fueron omitidas. En esa ocasión la Sala precisó lo siguiente:

“para determinar cuáles son [los niveles de riesgo de una persona], debe confluir un análisis de las características de especial vulnerabilidad del sujeto que solicita la protección, puesto que hay grupos que históricamente han sufrido amenazas a su seguridad personal,

tales como los defensores de derechos humanos, los desplazados y los sindicalistas.”

Siendo así, más adelante determinó que las personas que ejercen la función sindical están sometidas a un riesgo constante en virtud de su oficio, de manera que cuando existan amenazas sobre su vida, éstas deben ser analizadas de manera preferente por las entidades correspondientes.

29. En conclusión, la jurisprudencia de esta Corte ha determinado que ostentar la calidad de líder o lideresa defensor de derechos humanos, social o sindical constituye una actividad riesgosa en virtud de la función que cumplen estas personas. En esa medida, ellos gozan de una presunción de riesgo que obliga a las autoridades competentes a ejecutar los medios idóneos para su protección, los cuales estarán vigentes hasta que se lleve a cabo el estudio de seguridad correspondiente. Este último debe realizarse según los principios de eficacia, pertinencia, idoneidad, oportunidad y enfoque diferencial, en el entendido de que este último es el que garantiza el compromiso del Estado de proteger los diversos modos de vida que habitan dentro de él, al proveer especial protección constitucional a los más vulnerables.

El debido proceso administrativo y el procedimiento de calificación de riesgo de la UNP

30. El artículo 29 de la Constitución establece que el debido proceso es un derecho fundamental que debe aplicarse a todas las actuaciones judiciales y administrativas. En ese sentido, constituye una garantía para todas las personas, ya que le impone al Estado la obligación de resolver las situaciones jurídicas mediante decisiones razonadas y con la observancia de los procedimientos dispuestos para tal fin, por lo que se convierte en un medio para combatir las posibles arbitrariedades o abusos de autoridad en las que pueda incurrir la entidad que profiere las actuaciones.

31. Ahora bien, el artículo 81 de la Ley 418 de 1997[58] dispuso la creación de un programa de protección para personas que se encuentran en situación de riesgo inminente contra su vida, integridad, seguridad o libertad por causas relacionadas con la violencia política o ideológica, o con el conflicto armado interno, y que pertenezcan a alguna de las siguientes categorías: dirigentes o activistas de grupos políticos y especialmente de grupos de oposición; de organizaciones sociales, cívicas y comunales, gremiales, sindicales, campesinas y de grupos étnicos; de las organizaciones de derechos humanos y miembros

de la Misión Médica, entre otros.

Conforme a esta disposición, el Capítulo 2° del Título I de la Parte 4° del Libro 2° del Decreto 1066 de 2015[59] regula este programa de protección, ya que no solo reglamenta el proceso ordinario para que las personas accedan a este, sino que también distribuye facultades y responsabilidades a distintas autoridades gubernamentales y administrativas dentro del proceso.

32. Ahora bien, el artículo 2.4.1.2.2 el Decreto 1066 de 2015 establece los principios que rigen los programas de prevención y protección, además de los constitucionales y legales que orientan la función administrativa.

Entre estos principios se encuentra el de causalidad, el cual señala que “[l]a vinculación al Programa de Prevención y Protección, estará fundamentada en la conexidad directa entre el riesgo y el ejercicio de las actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias.” De esta manera, la posibilidad de que una persona pueda ser beneficiaria del programa de protección siempre debe estar justificada en el nivel de riesgo o del cargo que ocupa. Siendo así, este impone la necesidad de que se realice un estudio técnico previo que determine la causalidad de los hechos.

Así mismo, otro principio que rige este tipo de actuaciones es el de idoneidad al señalar que “[l]as medidas de prevención y protección serán adecuadas a la situación de riesgo y procurarán adaptarse a las condiciones particulares de los protegidos”. Así, la valoración y definición de las medidas de seguridad deben corresponder directamente a la situación de riesgo de la persona interesada en el servicio de protección o en su cargo, por lo que los fundamentos de las decisiones siempre deben tener como soporte algún estudio técnico previo.

De esta manera, los procedimientos de valoración tanto para ingresar al programa de protección en virtud del riesgo como para fijar las medidas de seguridad correspondientes, deben fundamentarse en estudios técnicos especializados que justifiquen la necesidad de las medidas. En ese sentido, este procedimiento busca garantizar el debido proceso de las personas cobijadas por estas medidas, ya que la administración tiene el deber de argumentar sus determinaciones con conceptos técnicos especializados que motiven la decisión de otorgar, modificar o finalizar medidas de seguridad.

33. Ahora bien, la jurisprudencia de esta Corporación también ha establecido que para cumplir las obligaciones derivadas del derecho a la seguridad personal, las actuaciones administrativas que lleven a cabo las autoridades competentes deben estar justificadas en estudios técnicos individualizados y específicos del nivel de riesgo de la persona interesada. Por ejemplo, en la mencionada sentencia T-224 de 2014[60], la Sala Quinta de Revisión estableció lo siguiente:

“En el presente caso existe que la comunicación de validación del estudio adelantado por el Grupo de Valoración Preliminar allegada por la accionada (el 15 de junio de 2013), en el que el CERREM calificó el riesgo del demandante como “ordinario” y por tanto no merecedor de las medidas de protección especial en su favor, ni a favor de su grupo familiar.

A pesar de lo expuesto por la demandada, el contenido de la comunicación escrita de esa valoración no ofrece argumentos que fundamenten la decisión, ni estos le fueron informados o dados a conocer por otra vía al peticionario. La comunicación se limita a afirmar que obedeció a un estudio serio y ponderado de la situación del accionante, en el que se descartó que el riesgo de seguridad fuera “actual, inminente, serio, individualizable, concreto, presente, importante, claro, discernible, excepcional y desproporcionado”, por lo que no era procedente asignarle el esquema de seguridad pretendido. Afirmaciones que no describen circunstancias de tiempo, lugar y modo específicas y propias del actor para descartarlo como sujeto protegido, limitándose este documento a mencionar las características propias del riesgo plasmadas en la jurisprudencia constitucional, sin que exista evidencia de su análisis y valoración”.

En ese sentido, cuando la valoración del nivel de riesgo o de las medidas de protección no está fundada en un estudio previo e individualizado de la situación de la persona interesada, existe una vulneración a los derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad personal.

34. Del mismo modo, en la sentencia T-707 de 2015[61], la Sala Primera de Revisión conoció el caso de un líder de una “colectividad de izquierda democrática y en oposición”, el cual señaló que la UNP vulneró sus derechos fundamentales a la vida, la seguridad personal, el debido proceso y la participación política, al reducirle notoriamente su esquema de seguridad en contra de un concepto especializado de uno de sus grupos de valoración

sin exponer los argumentos técnicos que justificaban la actuación. En ese sentido, consideró que:

“la definición y asignación de medidas de seguridad deben estar justificadas razonablemente, con base en estudios técnicos individualizados del nivel de riesgo de la persona que solicita la protección, los cuales solo pueden desconocerse con base en argumentos suficientes que también estén sustentados en conceptos especializados. Esto, para efectos de garantizar el derecho fundamental al debido proceso y desarrollar los principios de causalidad e idoneidad que orientan la prestación del servicio de protección personal.”

En tal virtud, las decisiones que asignen medidas de seguridad deben estar debidamente justificadas por estudios técnicos que se encarguen de analizar la situación particular del sujeto que requiere la protección.

35. En conclusión, para garantizar el derecho fundamental al debido proceso y desarrollar los principios de causalidad e idoneidad que orientan la prestación del servicio de protección personal, las actuaciones administrativas que lleven a cabo estudios de valoración y de medidas deben estar justificadas en estudios técnicos individualizados y específicos que los fundamenten de manera suficiente y razonable.

#### Caso concreto

36. El peticionario interpuso acción de tutela contra la UNP porque consideró vulnerados sus derechos fundamentales a la vida, a la igualdad, al debido proceso, a la integridad física y a la seguridad personal, en tanto que consideró que las medidas de seguridad tomadas por la Resolución N° 5343 de 2017, confirmadas por la Resolución N° 6709 de 2017, consistentes en “finalizar un (1) hombre de protección, y ratificar un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco blindado por un término de tres meses”[62] son ineficaces y ponen en riesgo su vida. En ese sentido, solicitó al juez constitucional que reactive el esquema de seguridad con el que contaba anteriormente, de manera que le sea reconocido un medio de transporte blindado y un escolta personal de tres agentes.

37. Según los argumentos presentados por el accionante y la UNP, las medidas de seguridad tomadas en la Resolución N° 5343 de 2017, fueron consecuencia de la última

valoración de riesgo del peticionario. Esta fue presentada el 8 de agosto de 2017[63], por el Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información de la entidad (en adelante CTRAI) y arrojó como resultado una matriz de riesgo de 40,00%, de manera que el riesgo del demandante fue ponderado como ordinario. En ese sentido, el mencionado informe de riesgo llevó al Grupo Interinstitucional de Valoración Preliminar (en adelante GVP) a que recomendara las medidas de protección que más adelante serían confirmadas por el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (en adelante CERREM) y que son cuestionadas en esta acción de tutela.

Siendo así, para esta Sala de Revisión es imperioso advertir que su análisis recaerá sobre el proceso de evaluación llevado a cabo por la UNP y los demás comités correspondientes, ya que esta entidad es la que, de conformidad con la ley y la regulación, tiene la pericia y el conocimiento técnico para determinar cuáles son las medidas de seguridad apropiadas para el accionante. Es evidente que la Corte no puede hacer la revisión constitucional sobre los referidos conocimientos técnicos, sino respecto del procedimiento y de la forma en que se sustentó la decisión acusada de vulnerar los derechos fundamentales.

i) El procedimiento ordinario llevado a cabo por la UNP

38. El artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015 establece que el procedimiento ordinario del programa de protección es el siguiente:

“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 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 entrega de estas al protegido.

10. Seguimiento a la implementación.

11. Reevaluación.”

Ahora bien, en sede de revisión la UNP precisó de mejor manera y paso a paso cómo es el proceso de evaluación de riesgo. Estos ítems fueron evaluados por la Sala de Revisión, sin embargo, como se indicó *ut supra* los mismos no serán determinados en el cuerpo de esta sentencia, ya que al ser documentos relacionados con protocolos de seguridad tienen reserva legal, según el artículo 24 de la Ley 1766 de 2015.

De esta manera, esta Sala de Revisión verificará que los distintos órganos administrativos hayan llevado a cabo las etapas señaladas anteriormente de conformidad con el debido proceso y los demás principios que rigen este tipo de actuaciones.

ii) El proceso de evaluación de riesgo del señor Héctor García Ramírez

39. En primer lugar, debe señalarse que el proceso inició en el marco de una reevaluación del riesgo por temporalidad. Es decir, una vez vencida la vigencia de las medidas de seguridad de las que gozaba el accionante, la UNP cumplió con las obligaciones legales de reevaluarlas. Las últimas medidas adoptadas en el caso del accionante fueron las del 16 de agosto de 2016, cuando la valoración técnica arrojó como resultado una matriz del 51.11%, por lo que la UNP decidió “ajustar las medidas de protección de la siguiente manera: finalizar dos (2) hombres de protección y un (1) vehículo convencional aprobados por

jurídica. (Los cuales fueron implementados por orden judicial, conforme a lo anteriormente manifestado), Ratificar un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco blindado y un (1) hombre de protección.”[64]

Ahora bien, como se indicó, la UNP el 25 de mayo de 2017 inició este proceso de reevaluación de las medidas[65]. En esta etapa, comprobó que el señor Héctor García Ramírez es un líder sindical que ha sido víctima de distintas amenazas y ataques contra su vida. Así mismo, comprobó que los mencionados hostigamientos fueron llevados a cabo en virtud de su oficio, por lo que evidenció un nexo de causalidad entre el riesgo y la actividad que desarrolla.

Por lo anterior, y de conformidad con los protocolos contactó al accionante mediante una llamada telefónica[66] para citarlo a una entrevista con un analista de riesgo adscrito al CTRAI [67]. El informe señala que el accionante hizo referencia a seis amenazas, de las cuales cuatro ya habían sido valoradas en estudios anteriores, debido a que correspondían a los años 2015 y 2016.

Así mismo, en esa fecha el analista de riesgo adscrito al CTRAI realizó otra entrevista a la persona que fue designada para la protección del evaluado en el estudio de riesgo del 2016. El informe realizado indica que “al momento de consultarle si tenía conocimiento sobre presuntas amenazas contra el protegido, indicó que desconoce amenazas contra el evaluado.”[68]

40. El 14 de junio de 2017[69], el CTRAI solicitó a la Personería Municipal de Pereira, la Defensoría del Pueblo, la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación y la DIJIN, información sobre las denuncias del peticionario y de la seguridad de la región. Así mismo, solicitó a la Dirección de Derechos Humanos y Solidaridad de la CUT que hiciera llegar toda la información del caso que estimara conveniente. De igual manera, pidió a la Subdirección de Evaluación del Riesgo de la UNP que analizara las amenazas recibidas por el accionante.

Las respuestas que recibió fueron las siguientes:

a) La Subdirección de Evaluación del Riesgo de la UNP emitió un concepto el 17 de junio de 2017, en el que manifestó que las amenazas sufridas por el demandante no tienen las

características empleadas por el grupo ilegal “Autodefensas Gaitanistas de Colombia”. De este modo, argumentó que a pesar de que estas no provenían de ese grupo armado, estas podrían obedecer a intereses de diversos sectores con intenciones delincuenciales, desinformativos y/o intimidatorias.

b) El 27 de junio de 2017, la Fiscalía Seccional de Risaralda informó que el peticionario había interpuesto tres denuncias distintas por el delito de amenaza. No obstante, señaló que estas ya habían sido tenidas en cuenta en los estudios de riesgo anteriores.

c) El 6 de julio de 2017, la Policía metropolitana de Pereira comunicó lo siguiente:

d) El 14 de julio de 2017, la Personería Delegada en lo Penal y Vigilancia Judicial resaltó que “NO se encontraron evidencias del Sr. Héctor García Ramírez [...] relacionadas con denuncias por amenazas de muerte y situaciones en las que se infiera la probable vulneración a la seguridad, libertad e integridad personal.”[71]

e) Por último, el 24 de julio de 2017 la Dirección de Derechos Humanos y Solidaridad de la CUT, informó que “NO tiene conocimiento de acciones de denuncia por parte del compañero, quien se desempeña como Segundo vicepresidente de la Subdirectiva CUT Risaralda.”[72]

41. Una vez recibida la información, el CTRAI verificó en las plataformas del grupo de análisis poblacional de la UNP el nivel de riesgo territorial en el que se encuentra el demandante. Siendo así, evidenció que no existen antecedentes recientes en los que se registren “amenazas y/o agresiones contra dirigentes sindicales en la ciudad de Pereira. Así mismo no se encontraron estadísticas que hagan referencia a la población que ostenta el evaluado.”[73]

42. Después de analizar toda la información recopilada, el 8 de agosto de 2017 el CTRAI presentó ante el GVP el siguiente informe de conclusiones:

“Teniendo en cuenta la información recopilada en trabajo de campo, [...] no se logró encontrar información y/o evidencias que indicaran que para la fecha existan amenazas en contra del señor Héctor García Ramírez, que pudieran ver afectados sus derechos fundamentales a la vida y conexos; así las cosas y con base en lo establecido en la

Sentencia T-719 de 2003, se encontró que el citado ciudadano se está (sic) inmerso en un riesgo Ordinario, el cual es jurídicamente soportable por estar implícito en la vida cotidiana dentro de cualquier sociedad.

Resultado de la Matriz 40.00”[74]

El GVP acogió el informe de seguridad presentado por el CTRAI, de manera que el 10 de agosto de 2017 este presentó el caso al CERREM.

43. El 22 de agosto de 2017, el CERREM validó los resultados del nivel de riesgo del señor Héctor García Ramírez conforme a la ponderación hecha por el GVP. En ese sentido, después de valorar su condición de dirigente sindical, la información suministrada en la entrevista, los informes realizados por las autoridades, los testimonios de terceros, la situación de seguridad de su contexto y el análisis de las amenazas, emitió un nuevo concepto sobre la situación del peticionario y calificó el nivel de riesgo como ordinario. Por lo anterior, recomendó “finalizar un (1) hombre de protección, y ratificar un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco blindado por un término de tres meses.”[75]

En consecuencia, ese mismo día la UNP expidió la Resolución N° 5343 de 2017, a través de la cual acogió las recomendaciones del mencionado comité y otorgó las medidas sugeridas por esa entidad.

44. En suma, la Sala de Revisión tiene que en mayo de 2017 la UNP inició la reevaluación del nivel de riesgo del señor Héctor García Ramírez para determinar si mantenía o ajustaba su esquema de seguridad. En ese sentido, inició el procedimiento establecido en el artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015, de manera que el CTRAI realizó las entrevistas, solicitudes de información y testimonios para posteriormente analizar el conjunto de datos. Siendo así, después de este análisis técnico ese cuerpo de recopilación de información, redactó un informe en el que tuvo en cuenta todas las variables presentadas y concluyó que el riesgo del demandante era ordinario ya que tenía una matriz del 40,00%.

Este concepto posteriormente fue avalado tanto por la GVP y el CERREM, de manera que el 22 de agosto de 2017, el Director General de la UNP acogió las recomendaciones con la expedición de la Resolución N° 5343 de 2017.

45. Después de analizar y recapitular las actuaciones realizadas por el CTRAI, esta Sala de Revisión concluye que se llevó a cabo de conformidad con los principios y normas aplicables al caso. En ese sentido, se tiene que en la entrevista el peticionario tuvo la oportunidad de narrar los hechos que vulneraban su derecho a la seguridad personal y de presentar las pruebas correspondientes para sustentar sus afirmaciones.

Así mismo que con fundamento en lo anterior, el Comité técnico señaló que la mayoría de estos hechos ya habían sido evaluados de manera previa, por lo cual, si bien no se desconocían las amenazas, las mismas ya habían sido tenidas en cuenta.

Además se pudo determinar por los expertos en el análisis de este tipo de amenazas que muy probablemente los hechos nuevos no habían sido realizados por el grupo al margen de la ley al que se les atribuía (según se estableció a través del informe presentado por la UNP que tienen carácter reservado), sino que podrían corresponder a otro tipo de intereses intimidatorios o de delincuencia común. Lo que no significa que el riesgo haya desaparecido, sino que, según el informe presentado por la Subdirección de Evaluación del Riesgo de la UNP, el nivel de la amenaza disminuye sustancialmente si obedece a este tipo de actuaciones, por lo que el peligro que representan tiene una extensión menor que corresponde a la categoría de riesgo ordinario.

Así mismo, el CTRAI solicitó la información pertinente a las autoridades correspondientes y a los terceros que podrían tener datos relevantes sobre el caso, para mejor proveer la investigación sobre el origen de la amenaza. De esta información se pudo concluir que las autoridades no tenían conocimiento de hechos nuevos de los que se pudiera deducir un nivel de riesgo mayor al determinado en la matriz definida (40.00%). Aunado a ello, se tiene que el accionante no aportó a la tutela ningún hecho que no hubiera sido valorado previamente por los órganos técnicos de la UNP, ni tampoco desvirtuó lo consignado en el acto administrativo de manera que se demostrara que con su expedición se vulneraron sus derechos fundamentales. Por lo tanto, es claro que en esta oportunidad la UNP valoró todos los hechos denunciados por el accionante, a partir de lo cual determinó un nivel ordinario de riesgo que sustentó debidamente el acto administrativo acusado.

En esa misma línea, tanto de la entrevista llevada a cabo con la persona que se encargaba de la escolta personal del actor, como del informe allegado por la Dirección de Derechos

Humanos y Solidaridad de la CUT, no se deduce la necesidad de elevar la calificación del riesgo del actor de ordinaria a extraordinaria.

Además, los estudios de seguridad del territorio comprobaron que el nivel de riesgo para las personas que ejercen la función sindical en Pereira es bajo, como lo muestran los datos estadísticos presentados por las autoridades. En efecto, este punto se ve reforzado por las pruebas recibidas en Sede de Revisión, ya que la Defensoría Regional de Risaralda informó que los casos recientes de violencia contra este grupo poblacional han sido registrados en dos municipios alejados del lugar en el que accionante desempeña sus funciones.

46. Debido a lo recapitulado, la Sala encuentra que se evaluaron todos los factores pertinentes en el caso del accionante, se presentaron los estudios técnicos individualizados y específicos de los niveles de riesgo del actor y los hechos fueron analizados en congruencia con los principios de causalidad e idoneidad exigidos tanto por la Ley como por la jurisprudencia. De manera tal, que no puede llegar la Corte a la conclusión que pretende el actor, pues contrario a lo afirmado por él mismo, la UNP ha evaluado periódicamente sus niveles de riesgo por la actividad sindical que ejerce y otorga las medidas correspondientes a las referidas evaluaciones técnicas.

No desconoce la Sala la importancia de la labor sindical, ni la presunción de riesgo respecto de los líderes defensores de derechos humanos, pero sí evidencia que en el caso particular la actuación de la UNP respetó los protocolos, las normas y los principios aplicables y procedió de conformidad con su obligación de proteger al señor Héctor García Ramírez, lo cual debe continuar. Así mismo, es evidente que debido a las dinámicas sociales nacionales, las medidas de protección del accionante pueden reforzarse o disminuirse en el futuro, pero lo anterior depende de la labor técnica de verificación de la seguridad de los protegidos.

En ese sentido, se tiene que las medidas sugeridas por el Comité fueron tomadas de conformidad a los criterios técnicos establecidos en la ley. Igualmente, estas se ajustan a los principios de causalidad e idoneidad que rigen este tipo de actuaciones. Lo anterior, debido a que corresponden directamente a la situación de riesgo que evaluó la entidad, ya que se fundamentan en una serie de estudios técnicos que examinaron tanto su contexto como su situación particular, de manera que en este caso no es posible afirmar que las

medidas sugeridas obedecieron a una actuación arbitraria o contradictoria de la entidad. Por lo tanto, esta Sala de Revisión encuentra que en este caso no se desvirtuó la seriedad y credibilidad de los estudios técnicos que evaluaron el riesgo del accionante y, en ese sentido, a pesar de la presunción de riesgo que este tiene a su favor, la Sala debe dar credibilidad a lo consignado por las autoridades en dichos estudios.

47. Conforme a lo expuesto, para esta Sala de Revisión no se probó una situación que implique una violación al derecho a la seguridad personal y al debido proceso del actor, ya que el procedimiento se adelantó de conformidad con las reglas constitucionales y legales. En ese sentido, la UNP sustentó debidamente su decisión y cumplió con los principios que orientan el servicio de protección a personas, ya que la Resolución que decidió las medidas de seguridad fue proferida con base en un estudio técnico especializado que respetó las garantías del debido proceso y otorgó las medidas correspondientes al nivel de riesgo acreditado.

## Conclusiones

48. La Sala encontró acreditada la procedencia general de la acción de tutela contra la UNP, la cual se fundamentó en la presunta vulneración a los derechos fundamentales a la vida, a la igualdad, al debido proceso y a la seguridad personal del accionante.

49. Para analizar la afectación denunciada, la Sala reiteró que el derecho a la seguridad es una garantía fundamental del Estado Social de Derecho. Por lo tanto, consideró que cuando una persona se encuentra ante una amenaza extraordinaria o extrema este debe adoptar las medidas de protección necesarias para salvaguardar sus derechos fundamentales.

En segundo lugar, indicó que los defensores de derechos humanos son sujetos de especial protección constitucional. En ese sentido, manifestó que gozan de una presunción de riesgo que obliga a las autoridades competentes a ejecutar los medios idóneos para su protección, los cuales estarán vigentes hasta que se haya adelantado el estudio de seguridad correspondiente.

Por último, resaltó que la definición y asignación de medidas de seguridad deben estar fundamentadas en estudios técnicos individualizados del nivel de riesgo de la persona que solicita la protección, los cuales solo pueden desconocerse con base en argumentos

suficientes que también estén sustentados en conceptos especializados. De esta manera, resaltó que estos estudios deben realizarse de conformidad con el debido proceso y los demás principios legales que orientan la prestación del servicio de protección personal.

50. En el análisis del caso concreto, la Sala estableció que la UNP no vulneró los derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso y a la seguridad personal del peticionario, porque la decisión de reducir su esquema de protección se fundamentó en un concepto técnico, razonable y creíble que evaluó sus condiciones particulares y contextuales. En ese sentido, la entidad cumplió con la obligación constitucional de tomar sus decisiones a partir de estudios técnicos calificados y especializados, en aras de respetar los derechos a la seguridad personal y el debido proceso del solicitante en desarrollo de los principios de causalidad e idoneidad que orientan la prestación del servicio de protección.

En mérito de lo expuesto, esta Sala de Revisión revocará la providencia de segunda instancia de la tutela de la referencia y, en consecuencia, negará el amparo de los derechos fundamentales a la seguridad personal y debido proceso del accionante, en los términos expuestos en la parte motiva de esta sentencia.

#### IV. DECISIÓN

Con fundamento en lo expuesto, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo, y por mandato de la Constitución Política,

#### RESUELVE

Primero.- REVOCAR la sentencia del 24 de enero de 2018, proferida por la Sala Penal del Tribunal Superior de Pereira, mediante la cual confirmó la providencia del 22 de noviembre de 2017 emitida por el Juzgado Tercero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de la misma ciudad, en la que se declaró improcedente la acción de tutela de la referencia.

Segundo.- En su lugar, NEGAR el amparo de tutela solicitado por el señor Héctor García Ramírez, debido a que no se encontró vulneración de los derechos fundamentales.

Comuníquese, notifíquese y cúmplase.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

Con salvamento de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

A LA SENTENCIA T-399 DE 2018

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Corte me permito expresar las razones que me llevan a apartarme de la posición adoptada por la mayoría en la sentencia T-399 de 26 de septiembre de 2018 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

1. En esa providencia la Corte estudió la acción de tutela interpuesta por el señor Héctor García Rodríguez (dirigente sindical), con el objeto de proteger sus derechos fundamentales a la vida, a la igualdad, al debido proceso, a la integridad física y a la seguridad personal, presuntamente vulnerados por la Unidad Nacional de Protección como consecuencia de haber disminuido las medidas de seguridad que tenía a su favor.

Sostuvo el accionante que es un dirigente sindical[76] y que desde el año 2010 ha sido víctima de amenazas de muerte y actos intimidatorios. Explicó que en el año 2015, la Unidad Nacional de Protección –UNP-, en concordancia con su nivel de riesgo extraordinario, adoptó una medida de protección a su favor consistente en la entrega de un medio de

comunicación, un chaleco blindado y apoyo de transporte en cuantía de 2 smmlv;[77] sin embargo, debido a su inconformidad con la misma, en el mes de abril de 2016 interpuso una acción de tutela en contra de la UNP;[78] el juez constitucional a quien correspondió dicha petición accedió a las pretensiones del actor, disponiendo implementar la medida de un vehículo convencional y tres hombres de protección, con efectos hasta que la UNP adelantara una nueva valoración del riesgo.

Refirió que el 16 de junio de 2016 fue objeto de nuevos actos intimidatorios;[79] en razón de ello, se evaluó su nivel de riesgo y nuevamente se determinó que era extraordinario. La UNP evidenció la necesidad de continuar con medidas de protección; no obstante, empezó a desmontar progresivamente aquella implementada por la orden de tutela, así: finalizar dos hombres de protección y el vehículo convencional; ratificar un hombre de protección y otorgar un medio de comunicación y un chaleco blindado.

Indicó que en el mes de agosto de 2017 y tras una nueva evaluación se calificó su nivel de riesgo como ordinario por lo que la UNP a través de la Resolución nº. 5343 de 22 de agosto de 2017, [80] prosiguió con el desmonte paulatino de la medida ordenada por el juez de tutela, finalizando el último hombre de protección y ratificando por el término de 3 meses el chaleco blindado y el medio de comunicación.

Finalmente, el 3 de noviembre de 2017 el señor García Ramírez acudió de nuevo al amparo constitucional por considerar ineficaces e insuficientes las medidas de protección otorgadas por la UNP; así pues, solicitó ordenar a la accionada adoptar los mecanismos apropiados para salvaguardar su vida, es decir, continuar con el esquema de seguridad ordenado mediante la anterior tutela.[81]

2. Con ocasión del decreto de pruebas que realizó la Magistrada Sustanciadora, quedó establecido dentro del trámite de revisión que el señor García Rodríguez recibió una nueva amenaza contra su vida, concretamente 12 de julio de 2018.[82]

Así mismo, en comunicación del 18 de agosto de 2018 la UNP informó que el accionante no contaba con ninguna medida de protección, pues tras la última evaluación realizada en el año 2017 se ponderó su nivel de riesgo como ordinario.

3. Mediante la providencia T-399 de 2018, la Sala de Revisión revocó las sentencias de

instancia[83] y, en su lugar, denegó la protección iusfundamental invocada por el gestor del amparo.

De manera preliminar, en la sentencia de la cual me aparto, se realizó un análisis constitucional del derecho a la seguridad personal y los criterios para evaluar su amenaza o vulneración, determinándose que si un individuo se encuentra sometido a un nivel de riesgo normal u ordinario, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, no tiene derecho a solicitar medidas de protección del Estado, ya que los mismos son los derivados de la vida en sociedad. Por el contrario, cuando está sometido a amenazas extraordinarias o extremas existe el deber del Estado de brindar protección especial para evitar la vulneración concreta del derecho a la seguridad personal. En estos casos, el Estado tiene la obligación de determinar el nivel de amenaza y de definir de manera oportuna los medios de protección adecuados y suficientes para evitar la consumación del daño.

En cuanto a la protección constitucional de los defensores de derechos humanos, concluyó que ostentar la calidad de líder o lideresa o defensor de derechos humanos social o sindical constituye una actividad riesgosa. En esa medida, dichas personas gozan de una presunción de riesgo que obliga a las autoridades competentes a ejecutar los medios idóneos para su protección, los cuales estarán vigentes hasta que se lleve a cabo el estudio de seguridad correspondiente, regido por los principios de eficacia, pertinencia, idoneidad, oportunidad y enfoque diferencial.

Consideró que la Ley 418 de 1997[84] dispuso la creación de un programa de protección para personas que se encuentren en situación de riesgo inminente en contra de su vida, integridad personal, seguridad y libertad. Así mismo, reseñó que el Decreto 1066 de 2015,[85] estableció el procedimiento ordinario para que las personas accedan a éste y distribuyó las responsabilidades y facultades a distintas entidades gubernamentales y administrativas dentro del proceso. En virtud de lo anterior, apreció que para garantizar el derecho al debido proceso, las actuaciones administrativas que lleven a cabo estudios de valoración y de medidas deben estar justificadas en análisis técnicos individualizados que los sustenten de manera suficiente y razonable.

Con fundamento en los señalados argumentos coligió que la UNP no vulneró los derechos fundamentales invocados por el actor, porque la determinación de reducir su esquema de

protección se fundamentó en un concepto técnico, razonable y creíble que evaluó las condiciones particulares y contextuales del actor. En ese sentido, determinó que la entidad accionada al disponer a través de la Resolución nº. 5343 de 2017 reducir las medidas de seguridad a favor del actor, cumplió con la obligación de tomar sus decisiones a partir de estudios técnicos calificados y especializados.

4. Quiero expresar mi desacuerdo con la sentencia T-399 de 2018, toda vez que considero que la misma omitió principalmente valorar los nuevos elementos de juicio introducidos en sede de revisión, esto es, la nueva amenaza de que ha sido objeto el accionante y la circunstancia de que en la actualidad no cuenta con medida de protección alguna.[86]

En efecto, esta Corporación en múltiples pronunciamientos ha referido que la seguridad personal presenta una triple connotación en tanto constituye un valor constitucional, un derecho colectivo y un derecho fundamental.[87]

5. En cuanto al derecho individual a la seguridad personal, ha sostenido que “faculta a las personas para recibir protección adecuada por parte de las autoridades, cuandoquiera que estén expuestas a riesgos excepcionales que no tienen el deber jurídico de tolerar, por rebasar éstos los niveles soportables de peligro implícitos en la vida en sociedad (...)”.[88]

Sin embargo, la posibilidad de invocar este derecho con el fin de recibir protección por el Estado se encuentra enlazada a la presencia de situaciones reales que permitan visualizar el inicio de la destrucción del mismo, es decir, suponer la amenaza o el peligro cierto, entre otros, sobre los derechos a la vida o la integridad de la persona.[89]

6. Así pues, la jurisprudencia constitucional[90] ha sostenido que la amenaza se clasifica en ordinaria y extrema; la primera, implica la existencia de un peligro: i) específico e individualizable; ii) cierto; iii) importante, es decir, que debe amenazar bienes o intereses jurídicos valiosos para el sujeto; iv) excepcional y, v) desproporcionado frente a los beneficios que deriva la persona de la situación por la cual se genera el riesgo. La segunda, se presenta cuando además de los señalados elementos, el derecho en peligro es la vida o la integridad personal.

7. Igualmente se ha indicado que cuando la persona acredite siquiera sumariamente que se encuentra padeciendo una amenaza, las autoridades estatales tienen el deber de identificarla y “definir de manera oportuna sobre las medidas y medios de protección

específicos adecuados y suficientes para evitar la consumación del daño”; deber que adquiere especial connotación cuando se trata de sujetos que “por su actividad misma están expuest[os] a un nivel de amenaza mayor, como sería el caso de los defensores y defensoras de derechos humanos, altos funcionarios, periodistas, líderes sindicales, docentes en zonas de conflicto, minorías políticas o sociales, reinsertados”.[91]

8. Concretamente en el caso de los defensores de derechos humanos, la Corte les ha conferido el estatus de sujetos de especial protección constitucional y ha resaltado la obligación de las autoridades estatales de “otorgar y desplegar acciones positivas para asegurar esta protección especial, más aún está obligado a evitar cualquier tipo de actividad que pueda ampliar el grado de exposición a riesgos extraordinarios”.[92]

9. De manera análoga, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha destacado la labor realizada por los defensores de derechos humanos y la ha considerado “fundamental para el fortalecimiento de la democracia y el Estado de Derecho”; adicionalmente, ha reconocido que los Estados deben facilitar los medios necesarios para que los individuos, grupos y/o las instituciones que se ocupan de la defensa de los derechos puedan realizar libremente sus actividades para los cual se deberá: i) otorgar medidas de protección cuando son objeto de amenazas con el fin de evitar los ataques contra su vida e integridad; ii) generar las condiciones para la erradicación de violaciones por parte de agentes oficiales o particulares; iii) abstenerse de imponer obstáculos que dificulten la realización de su labor, e iv) investigar seria y eficazmente las violaciones cometidas en su contra, combatiendo la impunidad.[93]

Bajo los anteriores razonamientos, en sentencia emitida el 10 de octubre de 2013, la Corte IDH estableció que el Estado de Honduras había incumplido con la obligación de garantizar el derecho a la vida del defensor ambientalista Carlos Antonio Luna López, pues, a pesar de que había conocido las amenazas de muerte en su contra no realizó una investigación seria y exhaustiva del asunto, ni tampoco demostró haber adoptado las medidas efectivas de protección tendientes a evitar la materialización de su muerte. Así, destacó la relevancia de que las medidas a adoptarse por los Estados para proteger a una persona defensora sean adecuadas y efectivas, entendiendo por adecuadas su idoneidad para enfrentar la situación de riesgo y por efectivas su capacidad de producir el resultado para el que han sido concebidas.

10. Por lo expuesto, considero que en esta oportunidad la Corte Constitucional debió proteger los derechos fundamentales del señor García Rodríguez a la seguridad personal, la vida y la integridad, si se tiene en cuenta que pudo acreditarse, al menos sumariamente, una nueva situación que permitía deducir que se encuentra hoy en un estado de amenaza de sus derechos fundamentales.

11. Como se advirtió, en sede de revisión el peticionario manifestó a esta Corporación que en el mes de julio de 2018 recibió un panfleto en su lugar de residencia (del cual aportó copia al plenario), a través del cual se le advertía de la inminencia de un ataque en contra de su vida como consecuencia de su labor sindical; de otro lado, también se conoció que la UNP procedió a retirar las medidas de protección que se habían concedido a su favor, debido a que en la última evaluación del riesgo efectuada en el año 2017 el nivel de peligro se había ponderado como ordinario.

No obstante, de una lectura desprevenida del panfleto, es posible apreciar en el presente asunto la concurrencia de los elementos que la jurisprudencia constitucional ha fijado[94] con el objeto determinar cuándo un sujeto se encuentra en una situación de amenaza; pues puede avizorarse: i) un peligro individualizable en la medida que el panfleto que recibió en su residencia hace expresa mención al actor; ii) cierto, ya que existen elementos que evidencian la probabilidad del daño; iii) importante, pues advierte un daño contra el bien jurídico de la vida, iv) excepcional, al ser un riesgo que no debe ser tolerado por el actor y, por último, v) desproporcionado frente a los beneficios que puede derivar de la actividad sindical que desempeña.

12. De esta forma, al apreciarse en principio la existencia de una amenaza individualizable, cierta, importante, excepcional y desproporcionada, en el presente asunto se tornaba imperioso decretar al menos una medida de protección provisional o de emergencia a favor del accionante,[95] hasta que la UNP realizara una nueva valoración del riesgo, en la cual se tuvieran en cuenta los nuevos elementos de juicio.

13. Con todo, la Sala de Revisión simplemente decidió no realizar ningún pronunciamiento al respecto, lo que, en mi criterio, genera una grave condición de desprotección del accionante y, de paso, abandona el deber especial de las autoridades estatales de garantizar los derechos a la seguridad, a la vida y a la integridad de las personas expuestas

a una situación pronunciada de vulnerabilidad. Deber que adquiere mayor énfasis cuando, como ocurre en el presente asunto, se trata de individuos vulnerables en razón a su pertenencia a grupos defensores de derechos humanos.

No se olvida que las referidas circunstancias no eran conocidas por el actor ni por la entidad accionada al momento de interponer la acción; sin embargo, este Tribunal ha señalado que el juez de tutela goza de unas facultades extra y ultra petita, además de las oficiosas, las cuales posibilitan que su labor no se circunscriba únicamente a las pretensiones de la demanda, sino también en la garantía de “la vigencia y efectividad de los preceptos constitucionales relativos al amparo inmediato y necesario de los derechos fundamentales”,<sup>[96]</sup> máxime cuando se trata de la amenaza o vulneración de los derechos de un líder sindical, sujeto de especial protección constitucional, que merece que el Estado, a través de sus autoridades, despliegue todas las acciones positivas tendientes a asegurar la protección especial de sus prerrogativas.

14. Estimo que la sentencia de la cual me aparto adicionalmente omitió analizar que i) la falta de efectividad de las medidas otorgadas por el Estado y ii) encontrarse el país en tránsito hacia la paz, hacen necesario por parte de las autoridades públicas la protección reforzada de los defensores de derechos humanos y líderes sociales.

Esta situación fue reconocida en la sentencia C-555 de 2017 al destacar tanto el papel fundamental que tienen organizaciones defensoras de derechos humanos en la construcción de los Estados democráticos, en particular, en aquellos aquejados por un conflicto armado interno, como el deber de las autoridades de reconocer los riesgos que sobrevienen por ejercer dicha actividad, “más aún si se tiene en cuenta [que] el contexto del conflicto armado que ha padecido el país, [...] los hace sujetos de vulnerabilidad, razón por la cual se incrementa el deber de protección iusfundamental que recae sobre el Estado”.<sup>[97]</sup>

15. En tal sentido, se reiteró que existe un compromiso de las autoridades públicas encaminado a i) garantizar la labor de las personas que defienden y difunden los derechos humanos y a ii) promover los espacios de interlocución “en atención a la situación de conflicto en el país y al papel que juegan (...) en la formación de la opinión pública y en la promoción y denuncia de las violaciones a los mismos, y dada la incidencia de su labor

como componente básico de la vida política de Colombia”;

[98] compromiso que a su vez requiere la adopción de medidas positivas y negativas: las primeras,[99] en cuanto a que las autoridades actúen con diligencia para prevenir, investigar y sancionar todo tipo de violación, mientras que las segundas propenderán por evitar que el mismo Estado incurra en violaciones de derechos humanos.

16. Ahora bien, pese a que es claro que las autoridades estatales tienen el deber de desplegar las acciones tendientes a amparar los derechos de los líderes, lideresas y representantes de los derechos de las comunidades y de evitar la concreción de la amenaza o peligro que se cierne sobre sus vidas; es diáfano que en nuestro país dicha obligación constitucional aún se encuentra lejos de ser cumplida integralmente. Muestra de ello son las aproximadamente 343 muertes violentas de activistas sociales que se han presentado desde enero del año 2016 a la fecha;

[100] solo en lo corrido de este año 123 tuvieron ocurrencia.[101]

17. Cabe destacar que en el último informe de la CIDH sobre la situación de las personas defensoras de derechos humanos en las Américas,[102] se enfatizó que la defensa de derechos ha sido y continúa siendo una actividad extremadamente peligrosa, pues se ha incrementado la violencia, amenazas e intimidación en contra de los defensores, así como la ineffectividad de las medidas de protección.[103]

Para el caso de Colombia, la Comisión observó que a pesar la celebración del Acuerdo de Paz y de los esfuerzos encaminados a adoptar las recomendaciones realizadas por el organismo en el año 2013,[104] era necesario reiterar su preocupación ante las amenazas y actos de intimidación y violencia sufridos por jueces, fiscales, líderes indígenas, líderes sindicales, defensoras y defensores de derechos, personas desplazadas y aquellos que reclaman por sus tierras y, ante los altos niveles de impunidad en los crímenes cometidos en contra de estos. En ese orden de ideas, se resaltó la obligación de proteger la vida y la integridad personal de quienes defienden derechos humanos cuando se encuentran en una situación de riesgo, incluso cuando el mismo deriva de la acción de un agente no estatal.

En igual sentido, la Comisión refirió que, de conformidad con el derecho internacional, “el Estado tiene el deber de proteger los derechos de las personas defensoras frente a actos u omisiones de parte actores no estatales cuando se cumplen los siguientes requisitos: i)

cuando existe una situación de riesgo real e inmediato; y ii) cuando el Estado conocía o debía tener conocimiento de ese riesgo real e inmediato. De actualizarse estos dos requisitos las autoridades que tuvieron dicho conocimiento deben adoptar las medidas necesarias dentro del ámbito de sus atribuciones que, juzgadas razonablemente, podían esperarse para prevenir o evitar ese riesgo (...)." Además, se precisó que de no cumplir con tal obligación el Estado sería responsable internacionalmente por la violación al deber de protección.

Finalmente, se llamó la atención sobre la necesidad de continuar la lucha en contra de la impunidad, así como de diseñar e implementar políticas públicas de protección comprensivas y efectivas, para lo cual se recomendó proveer los recursos presupuestarios y logísticos que permitan asegurar que las estrategias de resguardo de los defensores sean eficaces y surtan efectos mientras subsista el riesgo.

18. En informes pasados,[105] la CIDH había destacado que los Estados debían otorgar especial protección a ciertos grupos de defensores de derechos, como es el caso de los líderes sindicales, toda vez que su vida e integridad se encuentran más expuestas al menoscabo. De hecho, es necesario destacar que como consecuencia del alto número de ataques en contra de los activistas sindicales, así como la altísima tasa de impunidad, Colombia se encuentra entre los 10 países del mundo más inseguros para ejercer el sindicalismo.[106]

19. De igual forma, la Organización Internacional del Trabajo ha reconocido la compleja situación de dichos dirigentes en América Latina, de manera especial en nuestro país, donde el movimiento sindicalista históricamente ha sido atacado por parte de los grupos organizados al margen de la ley y existe un elevado número de actos de violencia sin resolver.[107] Para dar un panorama general de la realidad nacional, existen fuentes que informan que en los últimos 45 años se han producido más de 3.129 homicidios de líderes sindicales en nuestro territorio.[108] Así mismo, según un estudio realizado por la Confederación Sindical Internacional -CSI-, 19 sindicalistas fueron asesinados en lo que va corrido del año 2018.[109]

Atendiendo la gravedad de la situación, en el año 2012 la Fiscalía General de la Nación creó la Subunidad para casos OIT adscrita a la Dirección Especializada contra las violaciones a

los DDHH y DIH, ello con el fin de fortalecer la investigación y judicialización de los casos de violencia ejercida en contra de los dirigentes sindicales. Así también, recientemente, se creó un Grupo Élite de Impulso y Seguimiento a las Investigaciones Penales por Violaciones a los Derechos de los Sindicalistas y la judicatura incorporó un juez exclusivo para conocer de estos delitos.[110] Con todo, la violencia antisindical y la impunidad continúan presentado altos índices; según un estudio realizado por la Escuela Nacional Sindical, en el periodo de tiempo comprendido 2012-2017 se presentaron alrededor de 2.220 violaciones a los derechos a la vida, la libertad y la integridad de sindicalistas en Colombia y la tasa de impunidad en homicidios se mantiene por encima del 95%.[111]

20. Es claro entonces que dada la actual condición de vulnerabilidad del señor García Ramírez, profundizada por el contexto de violencia en contra de defensores y líderes comunitarios que aqueja al país, la Corte como juez constitucional y garante de la supremacía y vigencia de la Constitución, tiene la obligación de adoptar medidas que impidan concreción de la amenaza o violación sobre sus derechos a la vida o a la integridad personal.

21. Como se afirmó, existe un compromiso del Estado, a través de sus autoridades públicas, de garantizar la labor que cumplen las personas defensoras de derechos humanos, para lo cual se deberán implementar los mecanismos que tiendan tanto a la prevención, investigación y sanción de los actos violatorios de sus prerrogativas, como a evitar que los mismos agentes estatales incurran en vulneraciones.

Empero, la situación de los líderes sociales en Colombia es muestra de que las medidas adoptadas por el Estado para prevenir los ataques a su libertad, vida e integridad no son oportunas ni efectivas, pues para ello se requiere no solo de la voluntad política o de una multiplicidad normativa, sino también de una buena gobernanza, coordinación interinstitucional, entidades que actúen con oportunidad y eficacia y del presupuesto indispensable. Como lo ha señalado la CIDH, en los países en los cuales las agresiones a los grupos de defensores de derechos humanos son más sistemáticas, es imperativo que los Gobiernos pongan a disposición la institucionalidad y los recursos necesarios y adecuados para evitar la consumación del daño.

22. Precisamente, el que la amenaza o vulneración de los derechos de los líderes

comunitarios y de los defensores de DDHH se haya incrementado paulatinamente en nuestro territorio, expone al Estado como un país revictimizante, de no adoptar con inmediatez y eficacia las medidas para hacer frente a la situación de los líderes sociales.

23. Se reitera que en el presente asunto concurren los elementos objetivos para advertir la amenaza de los derechos del accionante a la seguridad personal, la vida y la integridad física, toda vez que los actos intimidatorios ejercidos en su contra no obedecen a un hecho aislado sino a una conducta que ha permanecido en el tiempo.[112] En tal sentido, atendiendo la ausencia de políticas públicas claras, coherentes y serias de protección de los líderes sociales; la ineffectividad de las medidas de prevención y protección de sus derechos desplegadas por el Estado; el incremento progresivo de la violencia en contra de los mismos; y el mayor ámbito de protección que requieren en el marco del proceso de tránsito a la paz, considero que en el caso bajo estudio existe para el Estado un deber perenne y acentuado de protección de los defensores de derechos humanos y líderes sociales.

Obligación que se refuerza aún más tratándose de un Tribunal que tiene a cargo la protección efectiva de derechos fundamentales como la Corte Constitucional (artículo 241 Superior); así pues, era indefectible que se adoptara al menos la protección transitoria del peticionario con el fin de evitar un perjuicio irremediable.

En estos términos, dejo consignado mi salvamento de voto.

Fecha ut supra,

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

[1] Fol. 172, cuaderno 1.

[2] Esta Sala fue integrada por los magistrados Diana Fajardo Rivera y Alberto Rojas Ríos.

[3] Fol. 44, cuaderno 1.

[4] Fol. 8, cuaderno 1.

[5] Fol. 12, cuaderno 1. La amenaza decía textualmente lo siguiente: “SEÑORES HÉCTOR GARCÍA Y JUAN CARLOS CARDONA PERROS HPS, SE LES AVISO GERRILLEROS (SIC) HIJUEPUTAS QUE DEJARAN DE MARIQUEAR Y DE DENUNCIAR PERROS HPS, COMO NO NOS CREYERON Y PENSARON QUE ESTABAMOS JUGANDO CON USTEDES, ESTO ES Y SERÁ UNA LECCIÓN PARA LOS OTROS GERRILLEROS HPS QUE ENTREN A REEMPLAZARLOS A MARIQUEAR A ESE SINDICATO DE MIERDA, USTEDES YA ESTÁN MUERTOS Y NO LO SOBEN, (SIC) NUESTRA ORGANIZACIÓN NO NOS TOLERA MÁS TETRAHIJUEPUTAS TANTO A USTEDES COMO A OTROS QUE ENTREN A GUEVONIAR CON NOSOSTROS Y A DENUENCIAR COSAS QUE A USTEDES NO LES IMPORTA SAPOS HPS. SERÁN DESAPARECIDOS. YA ES UN HECHO QUE SUS MUERTES SERÁN UN ESCARMIENTO PARA LOS OTROS HPS QUE LES GUSTE METERSEN CON NOSOTROS TETRAHIJUEPUTAS GERRILLEROS. (SIC)”

[6] Fol. 8, cuaderno 1.

[7] Fol. 11-12, cuaderno 1.

[8] Fol. 13, cuaderno 1. En esta ocasión la amenaza decía lo siguiente: “PERROS HPS, USTEDES SON LOS PERROS GONORREAS QUE SE METIERON CON LO QUE NO DEBIERON METERCEN (SIC) GONORREAS HP, DEJEN LA MARICADA Y SALGANSEN DE ESTA MKDA PERROS HPS, USTEDS YA SON NUESTRO OBJETIVO GONORREAS HPS LE DAMOS UN PLAZO PARA QUE SE LARGUEN HPS ASÍ TENGAN GUARDAESPALDAS LE BAMOS (SIC) A DAR EN LA CABESA GONORREAS USTEDES NO SABEN CON QUIENES SE METIERON. LE DAMOS UN PLAZO DE UN MES HPS MALPARIDOS SI NO TRANQUILOS QUE UNA 9 LES VAN A QUEDAR PEQUEÑAS HPS GONORREAS MÁS A USTED JUAN CARLOS Y TAMPOCO SE SALVA DON GARCÍA Y SIGA ASI HP QUE ES MÁS FACÍL PEGARLE A UN BEBE GONORREAS. MUERTE, MUERTE GONORREAS.”

[9] Fol. 23, cuaderno 1.

[10] Fol. 45-46, cuaderno 1.

[11] Fol. 53-54, cuaderno 1.

[12] Fol. 90, cuaderno 1.

[13] Fol. 107-108, cuaderno 1.

[14] Fol. 110-117, cuaderno 1.

[15] Fol. 145, cuaderno 1.

[16] Fol. 149, cuaderno 1.

[17] Fol. 162-166, cuaderno 1.

[18] Fol. 13-17, cuaderno de la Corte Constitucional.

[19] Fol. 28-65, cuaderno de la Corte Constitucional.

[20] La amenaza decía lo siguiente: “SAPO INTRAENDES, ESTE COMUNICADO ES PARA QUE SEPAN QUE USTEDES YA ESTÁN MUERTOS, Y MÁS USTED HP PERRO GARCÍA, SE NOS SALVO QUE DÍAS GONORREA LES DIJO QUE DEJARA LAS MARICADAS QUIETAS, Y ESTO YA NO ES SOLO ALBERTENCIAS (sic) SINO HECHOS, GONORREA SINDICALISTAS HPS DE MIERDA, TODO DONDE NO DEBÍA TOCAR GONORREA, Y VAMOS ACABAR CON CADA UNO DE USTEDES.” (Fol. 30, cuaderno de la Corte Constitucional).

[22] Folio 93, cuaderno de la Corte Constitucional.

[23] Fol. 94, cuaderno de la Corte Constitucional.

[24] Fol. 95, cuaderno de la Corte Constitucional.

[25] Fol. 95, cuaderno de la Corte Constitucional.

[26] Fol. 53-54, cuaderno 1.

[27] Fol. 161, cuaderno de la Corte Constitucional.

[28] Ibídem.

[29] Fol. 162, cuaderno de la Corte Constitucional.

[30] Fol. 179, cuaderno de la Corte Constitucional.

[31] Ver sentencias T-1015 de 2006, M.P. Álvaro Tafur Galvis; T-780 de 2011, M.P. Jorge

Ignacio Pretelt Chaljub; T-373 de 2015 y T-098 de 2016 ambas con ponencia de la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado, entre otras.

[32] Este acápite fue retomado parcialmente de la sentencia T-236 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[33] En sentencia T-313 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño, se estableció: “En efecto, la Constitución y la ley estipulan un dispositivo complejo de competencias y procesos judiciales que tienen como objetivo común garantizar el ejercicio pleno de los derechos constitucionales, en consonancia con el cumplimiento de los demás fines del Estado previstos en el artículo 2 Superior. Por tanto, una comprensión ampliada de la acción de tutela, que desconozca el requisito de subsidiariedad, vacía el contenido de las mencionadas competencias y, en consecuencia, es contraria a las disposiciones de la Carta Política que regulan los instrumentos de protección de los derechos dispuestos al interior de cada una de las jurisdicciones.”

[34] Sentencia T-705 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[35] Ver sentencias T-441 de 1993, M.P. José Gregorio Hernández Galindo y T-594 de 2006, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[36] T-236 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[37] Fol. 44, cuaderno 1.

[38] *Ibídem*.

[39] Sentencia T-078 de 2013, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[40] Sentencias T-106 y T-471 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[41] Sentencia T-805 de 2012 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, entre otras.

[42] Sentencia T-834 de 2005 M.P. Clara Inés Vargas Hernández, T-887 de 2009 M.P. Mauricio González Cuervo.

[43] El recurso de reposición fue resuelto el 13 de octubre de 2017, mediante la Resolución

No.6709 de 2017. Fol. 59-77, cuaderno 1.

[44] Fol. 53-54, cuaderno 1.

[45] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[46] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[47] M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

[48] Disponible en línea en:

<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Proteccion-Personas-Defensoras.pdf> Publicado el 29 de diciembre de 2017. Consultado por última vez el 14 de agosto de 2018.

[49] Comisión Interamericana de Derechos Humanos. “Hacia una política integral de protección de personas defensoras de Derechos Humanos”. Disponible en línea en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Proteccion-Personas-Defensoras.pdf> Publicado el 29 de diciembre de 2017. Consultado por última vez el 14 de agosto de 2018. Pág. 15.

[50] Ibídem. Pág. 15.

[51] Ibídem. Pág. 16.

[53] M.P. Humberto Sierra Porto.

[54] M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

[55] M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[56] M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

[57] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[58] “por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”

[59] “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior”

[60] M.P. Jorge Iván Palacio Palacio

[61] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[62] Fol. 53-54, cuaderno 1.

[63] Folio 95, cuaderno de la Corte Constitucional.

[64] Fol. 95, cuaderno de la Corte Constitucional.

[65] Fol. 96, cuaderno de la Corte Constitucional.

[66] Fol. 96, cuaderno de la Corte Constitucional.

[67] El artículo 2.4.1.2.33 del Decreto 1066 establece que el Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información – CTRAI es el encargado de la recopilación y análisis de información in situ. Podrá estar conformado por personal de la Unidad Nacional de Protección y de la Policía Nacional. El Director de la Unidad Nacional de Protección determinará la conformación del CTRAI, para lo cual coordinará previamente con la Policía Nacional su participación dentro del mismo.

[68] Fol. 97, cuaderno de la Corte Constitucional.

[69] *Ibídem.*

[70] *Ibídem.*

[71] *Ibídem.*

[72] *Ibídem.*

[73] Fol. 98, cuaderno de la Corte Constitucional.

[74] *Ibídem.*

[75] Fol. 53-54, cuaderno 1.

[76] Miembro de la Junta Directiva del Sindicato de los Trabajadores y Empleados de

Servicios Públicos e Institutos Autónomos Descentralizados de Colombia (SINTRAEMDES) y Segundo Vicepresidente de la Central Unitaria de Trabajadores de Risaralda (CUT).

[77] Implementada por el término de 3 meses.

[78] Por la presunta vulneración de los derechos a la vida y a la integridad personal.

[79] Expresó que mientras caminaba en su barrio (sin los hombres de protección), un sujeto armado miembro de las Águilas Negras manifestó que lo secuestraría; no obstante, el plagio no se llevó a cabo debido a la presencia de un guardia de seguridad en la zona.

[80] Decisión confirmada mediante la Resolución nº. 6709 del 13 de octubre de 2017.

[81] Es decir, 3 hombres de protección y un vehículo convencional.

[82] Se transcribe para efectos de evidenciar la intensidad de la amenaza: “sapo intraendes (sic) este comunicado es para que sepa que ustedes ya están (sic) muertos, y más usted [...] [82] García, se nos salvo (sic) que días (sic) [...], se le dijo que dejara las [...] quietas, y esto ya no es solo albertencias (sic) sino hechos, [...] sindicalistas [...] de [...], toco (sic) donde no debía tocar [...], y vamos (sic) acabar con cada uno de ustedes y cmo (sic) no lo cree espere que va a empezar a sepultar a su familia se nos salvo (sic) pero se muere poque (sic) se muere [...] con guardaespaldas y todo. Usted ya esta (sic) muerto, pero deje las [...] quietas y su familia se salva guerrillo (sic) [...]”.

[83] A través de las cuales se había declarado la improcedencia de la solicitud de amparo.

[84] Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones.

[85] Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior.

[86] Debe anotarse que solamente lo concerniente a la expedición de la Resolución nº. 5343 de 2017 por la UNP no se aprecia que hubiere desconocido el derecho al debido proceso, pues esta únicamente se limitó a acoger las recomendaciones del CERREM

basadas a su vez en el estudio de riesgo realizado antes de la presentación de la acción de tutela. No obstante,

[87] Sentencia T-591 de 2013.

[88] Sentencia T-719 de 2003.

[89] Sentencia T-339 de 2010.

[90] *Ibídem*.

[91] Sentencia T-124 de 2015.

[92] Sentencia T-1191 de 2004, reiterada en la sentencia T-124 de 2015.

[93] Corte IDH. Caso defensores de derechos humanos vs. Guatemala, sentencia de 28 de agosto de 2014.

[94] Reseñados en el fundamento jurídico n°.6 del presente salvamento.

[95] En casos análogos al presente, la Corte ha adoptado medidas provisionales de protección, mientras se adelanta un nuevo estudio de calificación del nivel de riesgo y se implementan los mecanismos de seguridad definitivos. Al respecto, se pueden consultar las sentencias T-224 de 2014 y T-124 de 2015, entre otras.

[97] Sentencia C-555 de 2017.

[98] Citando la sentencia T-1191 de 2004.

[99] En la sentencia C-257 de 2017 se reconoció que en el contexto del posconflicto el éxito de la implementación de los Acuerdos de Paz dependía en gran medida en la elaboración e implementación de una política criminal orientada a hacer frente a los fenómenos delictivos que amenacen o atenten contra los sujetos que participan en su implementación, como es el caso los activistas sociales y políticos.

[100] Dicha cifra fue reportada por la Defensoría del Pueblo en agosto de 2018. Sin embargo, se debe precisar que no existe un índice unificado de asesinatos de activistas

sociales en Colombia.

[ 1 0 1 ]

Cfr:

<https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/asesinatos-de-lideres-sociales-en-colombia-en-lo-que-va-del-2018-239834>.

[102] 30 de diciembre de 2017.

[103] Pg. 37, Informe “Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos”, publicado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 30 de diciembre de 2017.

[104] Tales como “el establecimiento de una Comisión de Verdad a cargo de aclarar las violaciones contra quienes trabajaban defendiendo los derechos humanos durante el conflicto y que debe estar integrada por representantes de las organizaciones de derechos humanos; la creación de una unidad de investigación, para la búsqueda de personas desaparecidas; y la constitución de una unidad a cargo de la investigación de organizaciones criminales que usan la violencia contra quienes defienden los derechos humanos.”

[105] Informe sobre la situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en Las Américas, 7 de marzo de 2006 (<http://www.cidh.org/countryrep/Defensores/defensoresindice.htm>) y II Informe sobre la situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en Las Américas, 31 de diciembre de 2011. (<http://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf>).

[ 1 0 6 ]

Cfr.

[https://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/05/130430\\_colombia\\_sindicalismo\\_peligros\\_aw](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/05/130430_colombia_sindicalismo_peligros_aw).

El artículo indica que América Latina siempre ha sido la región del mundo más antisindical; así mismo, asevera que en América Latina, Colombia sigue siendo el país más peligroso para ejercer esta actividad. Cfr. también <http://www.industrialunion.org/es/lideres-sindicales-de-colombia-sufren-amenazas-y-violencia>.

[107] Cfr. <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo>.

[ 108 ] Cfr.

<https://www.rcnradio.com/recomendado-del-editor/denuncian-asesinato-de-mas-de-3100-sindicalistas-en-los-ultimos-45-anos>.

[ 109 ] Cfr.

<http://www.industrialunion.org/es/lideres-sindicales-de-colombia-sufren-amenazas-y-violencia>.

[110] Cfr. <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias>.

[ 111 ] Cfr.

<http://ail.ens.org.co/wp-content/uploads/sites/3/2018/02/Violencia-antisindical-impunidad-y-protección-a-sindicalistas-en-Colombia-1.pdf>.

[112] Las amenazas datan del 2010 y han sido de presentación sucesiva, por tanto, la recientemente presentada debía ser observada no como un hecho aislado, sino examinada en el contexto integral.