

Sentencia T-439/20

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL DE LIDERES SOCIALES-Caso en que la UNP retiró de forma gradual las medidas de seguridad que le fueron asignadas al accionante

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SUPERADO-Solicitud de suspender el proceso sancionatorio iniciado por presunto uso indebido del vehículo, fue resuelta favorablemente

La pretensión relacionada con la decisión de la UNP de impedirle usar el vehículo asignado como sanción por el supuesto uso indebido, perdió su fundamento inicial. En efecto, el accionante presentó una segunda acción de tutela sobre este punto específico, la cual fue resuelta favorablemente y ordenaron a la UNP dejar sin efecto la Resolución que dispuso la sanción.

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SUPERADO-No impide a la Corte Constitucional pronunciamiento de fondo sobre la existencia de una violación de derechos fundamentales y futuras violaciones

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL DE LIDERES SOCIALES-Deber de protección del Estado con relación a la vida y a la seguridad personal de líderes sociales

Para la Corte Constitucional resulta evidente que la creciente victimización de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales es una tragedia con profundas repercusiones sobre el conjunto de la sociedad y compromete, incluso, la vigencia del Estado social y democrático de derecho. De ahí que la protección a estas personas represente un imperativo ineludible del Estado colombiano

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL Y EL DEBER DE PROTECCION DE LIDERES SOCIALES Y DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS-Aplicación de enfoque diferencial

La jurisprudencia es reiterativa en lo que respecta al derecho a la seguridad personal, el cual se traduce en obligaciones específicas por parte del Estado. La Sentencia T-719 de 2003 enumeró un listado de estas sin el ánimo de hacerlas taxativas; además se ha insistido por esta Corporación que las autoridades encargadas del estudio y la implementación de medidas de seguridad “deben tener en cuenta las condiciones específicas del afectado y adoptar medidas con enfoque diferencial, cuando se trate de, entre otros, líderes sindicales,

líderes campesinos y comunitarios, líderes indígenas y afrodescendientes y, en general, defensores de derechos humanos.”

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO EN EL PROCEDIMIENTO DE CALIFICACION DE RIESGO DE LA UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION-Reglas jurisprudenciales

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL Y DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Vulneración por falta de motivación de la decisión de retirar esquema de seguridad al accionante

Referencia: Expediente T-7.719.491

Acción de tutela instaurada por Henry Torres Torres contra la Unidad Nacional de Protección (UNP)

Magistrada ponente:

DIANA FAJARDO RIVERA

Bogotá, D.C., seis (6) de octubre de dos mil veinte (2020)

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por el magistrado Luis Javier Moreno Ortiz, el magistrado Alejandro Linares Cantillo y la magistrada Diana Fajardo Rivera, quien la preside; en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política y en el Decreto Ley 2591 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo proferido, en única instancia, por el Juzgado 10º Penal del Circuito con funciones de conocimiento de Cali.

I. ANTECEDENTES

Henry Torres Torres es un líder de las comunidades negras del Cauca. Por su protagonismo en la defensa del medio ambiente, la recuperación del territorio y la salvaguarda de la minería artesanal, ha sido objeto de diversas amenazas, desplazamiento e, incluso, atentados. Desde 2014 cuenta con un esquema de protección a cargo de la Unidad Nacional

de Protección (UNP). Sin embargo, considera que las actuaciones recientes de la UNP ponen en inminente y grave riesgo su vida y la de su núcleo familiar, por lo que, a través de la acción de tutela, solicita: (i) el cambio del vehículo de protección; (ii) la no suspensión del vehículo por presunto mal uso; (iii) la ampliación del esquema a su familia; (iv) la contratación del escolta de confianza propuesto; (v) el traslado de su caso a la regional Valle del Cauca de la UNP; y (vi) un subsidio económico para vivienda y manutención en la ciudad de Cali.

## 1. Hechos relevantes y fundamentos de la solicitud de amparo

1. 1. El señor Henry Torres Torres ha recibido múltiples amenazas contra su vida, dada su calidad de líder social y comunitario afro. Desde 2010 ha venido denunciado ante la Fiscalía General de la Nación diversas conductas intimidatorias que ha recibido personalmente, vía mensajes de texto al celular y con cartas en su lugar de residencia. Entre estas, se resaltan las siguientes:

\* El 6 de abril de 2010, denunció las amenazas que recibió personalmente en el marco de una reunión de la Cooperativa de Mineros (Coomultimineros), en la que se le advirtió que lo iban a matar. Explicó que dichas amenazas las recibió en su calidad de Gerente de la Cooperativa, por ser el encargado de adelantar investigaciones al interior de la misma y por un conflicto con otras personas de la zona que tienen intereses en la actividad minera.

o En el 2011, “por las múltiples amenazas (le) tocó dejar abandonado (su) predio y (su) mina de explotación aurífera, único medio de sustento”, ubicado en Buenos Aires (Cauca). Razón por la cual fue inscrito, junto a su núcleo familiar, en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, mediante Resolución RC 02119 de 2017.

o El 16 de diciembre de 2013, informó sobre una misiva que dejaron en su casa, con el siguiente contenido: “hola amiguito, usted ya no es el gerente de la cooperativa ni lo eligieron alcalde como para que se sienta dueño de la minería de estos dos municipios. nosotros sabemos lo que tenemos y para donde vamos así que no va a haber nadie que se interponga en nuestros planes parcerito. dedíquese a lo suyo y si no lárguese si es que quiere alquito su vida.”

o El 19 de noviembre de 2015, declaró ante la Fiscalía que había sido víctima de un atentado

mientras se desplazaba desde el municipio de Suarez hacia Jamundí, en la camioneta asignada por la UNP. También, relato haber recibido una nota de voz continuando con la amenaza.

2. Dada esta situación, el equipo de valoración de la UNP ha calificado el nivel de riesgo del señor Henry Torres como extraordinario, por lo que ha contado con medidas de seguridad especiales desde el año 2014. En la actualidad, su esquema de protección está integrado por un vehículo blindado, tres escoltas, un chaleco blindado y un medio de comunicación.

3. Henry Torres sostiene que el riesgo sobre su integridad y la de su familia se mantiene en la actualidad, en razón de su actividad de liderazgo que se refleja principalmente en (i) su elección como Presidente de la Junta de Gobierno del Consejo Comunitario de la Toma, Suarez (Cauca), el 1º de Enero de 2017; (ii) su desempeño como Gerente de la Cooperativa de Mineros -Coomultimineros- de Buenos Aires; (iii) su inscripción en el registro de tierras despojadas, junto con su compañera permanente, para la recuperación del territorio; y (iv) su rol como miembro del Consejo de Administración de la mencionada Cooperativa, después de ser elegido en el 2018 para un periodo de 2 años.

4. Más recién, el 13 de abril de 2019, el señor Torres intervino en el “Taller Construyendo País”, presidido por el Presidente de la República, en el que formuló denuncias sobre la intención de entregar los títulos mineros a unas pocas familias. El accionante asegura que debido a esto ha recibido varias “amenazas a través de correos humanos que le informan que no debe volver al territorio, ni continuar con las mesas que buscarían solucionar los problemas de minería y energía porque me matarán con escolta y todo.”

5. De hecho, pocos días después, el 22 de abril, se produjo un nuevo atentado que evidencia el riesgo que vive. Esa mañana su vehículo de protección fue impactado con varios disparos mientras su escolta se desplazaba desde la vereda Gelima hacia la cabecera municipal de Suárez (Cauca). Aunque el accionante no se transportaba en el vehículo, en la declaración rendida por José Fernando Montaña Bravo (escolta asignado por la UNP), este relató que el atentado iba dirigido contra su protegido, el señor Henry Torres:

“[t]engo conocimiento que mi protegido Henry Torres Torres [...] tiene un alto nivel de riesgo por las actividades que desarrolla como líder comunitario, presidente de la Junta de Gobierno del Consejo Comunitario de La Toma, y miembro del Consejo de Administración de la

Cooperativa Coomultimineros, pues en varias ocasiones, fuentes humanas nos han prevenido sobre riesgos y comentarios acerca de un posible atentado contra la vida de mi protegido y obviamente contra la mía como su escolta, ya que él defiende unos procesos de demanda de restitución ante el Juzgado Civil de Tierras de Popayán. De igual manera, aunque coloqué el denuncia, el atentado iba dirigido a mi protegido, ya que los tres impactos de bala dieron en la puerta y vidrio del copiloto, asiento que él siempre ocupa, con la ventaja de que el vehículo es blindado protegiendo así mi integridad y la de él si hubiera ido en el carro.”

6. Pese a lo ocurrido, el accionante asegura que la UNP no ha tomado los correctivos necesarios para preservar su vida. Por el contrario, manifiesta que recibió una llamada de un funcionario de la UNP quien le habría informado que en los próximos días sería sancionado con la suspensión del vehículo blindado, por presunto mal uso. A lo que el señor Torres se opone, argumentando que siempre ha empleado correctamente la camioneta asignada y que el proceso sancionatorio en su contra es el resultado de una persecución interna “como consecuencia de unas quejas presentadas por mis anteriores escoltas que hacen parte de la gran familia sindical.”

7. Reclama también que su esquema de seguridad no esté conformado por integrantes con enfoque diferencial y cercanos a la comunidad donde reside, quienes sí entenderían sus necesidades particulares. Es más, dice sentirse intimidado por la mayoría de escoltas asignados para su protección, de quienes sostiene que lo graban sin su permiso y no atienden sus peticiones, por lo que teme que puedan compartir información sensible con personas que deseen atentar contra su vida. Por esta razón, ha postulado varios candidatos para ser nombrados escoltas, los cuales, sin embargo, han sido rechazados.

8. Por último, cuestiona que el esquema de protección no se haya extendido efectivamente a su núcleo familiar (compañera e hijos), pese a que las resoluciones 5771 de 2017 y 7580 de 2018 así lo habían dispuesto. Explica que por sus actividades como líder social debe permanecer en la región, mientras que su familia vive sola y vulnerable pues “aunque las dos mujeres son mayores de edad, están estudiando en la Universidad y el niño de 10 años está en 5º de primaria y les toca transportarse en servicio público todo el tiempo.”

9. Con fundamento en lo expuesto, el 2 de mayo de 2019, Henry Torres Torres radicó acción de tutela, actuando en nombre propio y en representación de su núcleo familiar, contra la

UNP. Solicitó: (i) cambiar el vehículo asignado en tanto “no ofrece las garantías de seguridad por los impactos de bala recibidos el pasado 22 de abril de 2019, más el hongo (humedad entre vidrios del blindaje que separa las capas de vidrio) que tienen el parabrisas y todas las demás ventanas”; (ii) evitar que se materialice la medida tomada por el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas -CERREM-, en la que se le quitaría el vehículo por un mes, (iii) ampliar efectivamente el esquema a su núcleo familiar en Cali; (iv) revisar nuevamente la hoja de vida de Alexander Montaña García, para que sea contratado como su escolta; (v) cambiar o trasladar el esquema de la Regional Cauca a la Regional Valle del Cauca; y, (vi) asignarle un subsidio de apoyo económico, bien sea a través de la UNP, la Unidad de Restitución de Tierras o la entidad que cumpla esas funciones.

10. Junto con su escrito de tutela, allegó las múltiples denuncias presentadas ante la Fiscalía General de la Nación, las resoluciones de protección proferidas por la UNP, varios documentos de soporte para acreditar las afectaciones sufridas en el vehículo y una solicitud de la Defensoría del Pueblo para tomar medidas urgentes en su favor.

## 2. Trámite de instancia y contestación de la entidad demandada

11. El Juzgado 10º Penal del Circuito con funciones de Conocimiento de Cali, a quien fue asignado por reparto el proceso, admitió la demanda mediante Auto del 02 de mayo de 2019. Al día siguiente ordenó a la Unidad Nacional de Protección, como medida cautelar, “contin[uar] prestando al señor Henry Torres y a su núcleo familiar el esquema de protección recomendado en la Resolución 7580 del 07 de septiembre de 2018.”

12. Por su parte, la UNP, en comunicación del 07 de mayo, suscrita por la jefe de la Oficina Jurídica, solicitó denegar el amparo. Explicó que la entidad había actuado en el marco de sus competencias y de manera diligente para conjurar cualquier acción que pudiera amenazar la integridad personal del protegido. A continuación, se refirió a cada una de las solicitudes elevadas por el accionante, explicando por qué ninguna debía ser acogida por el juez de tutela.

13. En primer lugar, precisó que una vez tuvo conocimiento del atentado ocurrido el 22 de abril de 2019, la UNP solicitó el inicio de “las actividades de campo correspondientes a la revaluación por nuevos hechos, para determinar el nivel del riesgo actual del beneficiario”, en los términos dispuestos en el parágrafo 2 del artículo 2.4.1.2.40. del Decreto Ley 1066 de

2015, “por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior.” Dicha decisión fue informada al accionante el 6 de mayo de 2019. Respecto a la solicitud de cambio de vehículo, manifestó que “actualmente el beneficiario cuenta con el vehículo de protección asignado a su favor, en buenas condiciones.”

14. Respecto al proceso sancionatorio originado por el mal uso del vehículo, detalló que, a lo largo del año 2017, la Unidad recibió varios reportes negativos por parte de los escoltas del señor Torres. Fue por ello que la Coordinación de control, seguimiento y desmonte de medidas inició el proceso de verificación. Destacó que el artículo 2.4.1.2.44. del Decreto 1066 de 2015 establece que el uso indebido de las medidas otorgadas puede llevar a la ‘suspensión de las mismas’, y que de configurarse los hechos relacionados con éste, se dará aplicación al procedimiento descrito en el artículo 2.4.1.2.45. No obstante lo anterior, precisó que la decisión aún está siendo estudiada por el Comité, “razón por la cual aún no se cuenta con un acto administrativo que implique la suspensión del [vehículo de protección].”

15. En cuanto a la pretensión de hacer extensivas las medidas de seguridad al su núcleo familiar, señaló que, en atención a la reevaluación por nuevos hechos, prevista en el párrafo 2 del artículo 2.4.1.2.40 del Decreto Ley 1066 de 2015, “se procederá a establecer si la situación actual de presunto riesgo se enmarca dentro de las características mencionadas, y si procede modificar las medidas extensivas a su núcleo familiar o a ratificarlas.”

16. Frente a la petición del nombramiento de un hombre de protección con enfoque diferencial, explicó que, luego de validar la hoja de vida del señor Alexander Montaña García -persona propuesta por el accionante-, se concluyó que “no cumplía a cabalidad con los [requisitos].” Preciso, además, que el proceso de selección lo lleva a cabo una empresa externa a la UNP, de las que conforman la Uniones Temporales.

17. Con respecto a la solicitud de traslado del esquema de la regional Cauca a la regional Valle del Cauca, manifestó no haber recibido una petición en ese sentido. Aclaró, de todos modos, que el beneficiario puede solicitar la viabilidad de traslado de ubicación y/o de regional, en atención a sus actividades, indicando el lugar exacto y motivo del traslado. No obstante, advirtió que “si desea continuar con el mismo esquema de protección, es necesario

contar con la disponibilidad de los hombres de protección para realizar el traslado, o en su defecto, de no contar con dicha disponibilidad, iniciar el proceso de selección para que se pueda brindar la protección en el nuevo lugar.”

18. Finalmente, sobre la solicitud de ayudas económicas o de un subsidio para vivienda y manutención, rechazó la procedencia de este tipo de prestaciones económicas a través de la acción de tutela.

### 3. Decisión de instancia en el trámite de tutela

19. Mediante sentencia del 15 de mayo de 2019, el Juzgado 10º Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Cali declaró la improcedencia. Sin embargo, en la parte resolutive, conminó a la UNP “para que antes de tomar una decisión de fondo, se tenga en cuenta que el accionante es sujeto de especial protección por parte del Estado, atendiendo su condición de líder comunitario.”

20. La providencia se enfocó en el proceso sancionatorio. Consideró que si bien este se encontraba en curso, lo cierto es que el mismo no había concluido pues “no ha sido formalizado y por ende notificado al accionante, por lo que hasta este momento no se evidencia la violación de ningún derecho fundamental. Además, en caso de que le sea adversa tiene el legítimo derecho a controvertirla por vía administrativa.”

21. Frente a las demás pretensiones, concluyó que eran improcedentes. Explicó que las decisiones que tome la UNP, previa valoración de todas las circunstancias, pueden ser impugnadas a través de los mecanismos ordinarios de contradicción.

### 4. Actuaciones adelantadas en sede de revisión

22. Con el fin de allegar al proceso elementos de juicio relevantes, la Magistrada sustanciadora, mediante Auto del 17 de febrero de 2020, decretó una serie de pruebas. Puntualmente, (i) solicitó a la UNP la información relevante en que se soportó para tomar las decisiones sobre el esquema de protección del accionante, así como el procedimiento sancionatorio y los criterios valorados; (ii) indagó con el señor Torres si se había hecho efectiva la suspensión del vehículo de protección y, en caso afirmativo, qué recursos de defensa había iniciado; y (iii) pidió a la Defensoría del Pueblo los reportes o alertas

tempranas sobre la situación de seguridad en los municipios de Suárez y Buenos Aires (Cauca), lugares donde el señor Henry Torres ejerce su labor.

#### 4.1.1. Unidad Nacional de Protección (UNP)

23. El jefe de la Oficina Jurídica de la UNP informó que mediante Resolución 3381 del 15 de mayo de 2019, la entidad decidió adoptar las recomendaciones del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM) dentro del proceso sancionatorio en curso contra el accionante. En consecuencia, ordenó suspender el uso del vehículo blindado por un mes. Allí también dispuso que, una vez restablecido el esquema, el mismo no sería “extensivo al núcleo familiar.” Decisión que fue impugnada por el accionante a través de recurso de reposición, pero que fue confirmada mediante Resolución 6338 del 2 de septiembre de 2019.

24. No obstante lo anterior, informó que el protegido interpuso el 11 de septiembre una nueva acción de tutela dirigida contra la decisión sancionatoria. Proceso que fue conocido en primera instancia por el Juzgado Dieciocho Civil del Circuito de Cali, que concedió el amparo, en el sentido de restablecer, de manera inmediata, el uso del vehículo asignado. El amparo fue confirmado luego en segunda instancia, por la Sala Civil del Tribunal Superior de Cali. A la luz de lo ocurrido, la UNP concluye que “nunca le fue suspendido al señor Torres Torres el vehículo blindado por el mal uso que le daba este.”

25. Por otro lado, señaló que finalizando el año 2019 se adelantó la reevaluación del nivel de riesgo del señor Henry Torres. Según este nuevo análisis, su riesgo fue ponderado como extraordinario con matriz del 59.99%, producto del cual se dispuso “ajustar medidas de protección tipo dos a tipo tres de la siguiente manera: implementar un hombre de protección con enfoque diferencial y/o de confianza. Ratificar un vehículo blindado y dos hombres de protección. Ratifica un medio de comunicación y un chaleco blindado.” Decisión que quedó plasmada a través de la Resolución No. 8451 del 21 de noviembre de 2019. Mediante Resolución 0531 del 5 de febrero de 2020, la UNP no accedió al recurso de reposición elevado por el señor Torres argumentando que las medidas de protección no se hicieron extensivas al núcleo familiar, en cumplimiento de las recomendaciones emitidas por el CERREM.

#### 4.1.2. Henry Torres Torres

26. El accionante reconoció haber radicado una segunda tutela ante la inminente orden de suspensión del vehículo. Sin embargo, manifestó que no había interpuesto la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de las resoluciones en las que se le suspendió el uso del vehículo, como disponía la orden de amparo transitorio. Lo anterior, por cuanto un abogado le informó que tenía que presentar la demanda ante el Consejo de Estado, pero él no tenía “posibilidades económicas de sacar adelante un proceso de esta cuantía.” Por ello, expresó su preocupación que “en cualquier momento [l]e hagan efectiva la suspensión de vehículo pues ya se cumplieron los dos meses.” Asimismo, puso de presente a la Corte lo que, en su opinión, ha sido una persecución del sindicato de escoltas, a través de montajes, para culparlo del supuesto uso indebido del vehículo de protección.

27. Respecto a su situación de seguridad, reprochó que si bien la UNP reforzó su esquema de protección, al aumentar un escolta con enfoque diferencial y/o de confianza, no lo hizo extensivo a su núcleo familiar. También afirmó que a la fecha sólo contaba con un escolta de confianza y otro provisional, dadas las dificultades por encontrar personal disponible. Por último, indicó que había pedido el cambio de llantas desde el 16 de diciembre de 2019, pero que la petición fue descartada, bajo el argumento de que aún no se había cumplido la vida útil de los neumáticos de acuerdo con el proveedor.

#### 4.1.3. Defensoría del Pueblo

28. La Delegada para asuntos constitucionales y legales de la Defensoría del Pueblo rindió un concepto sobre el alto escenario de riesgo de vulneraciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario en la zona. Puntualmente, dio cuenta de las siguientes alertas tempranas:

(i) Alerta temprana de inminencia Nro. 001-18 del 02 de enero de 2018 y la 034 del 09 de abril de 2018, debido a la situación de riesgo en el municipio de Suárez en la subregión norte del Departamento del Cauca, no obstante, no se incluye taxativamente al corregimiento de La Toma. Pese a ello, para la Defensoría del Pueblo, la disputa por el control territorial que libran los grupos armados ilegales que se autodenominan disidencia de la FARC-EP, EPL y AGC, afecta a todo el ente territorial y la precitada subregión.

(ii) Alerta temprana de inminencia 050-18 del 09 de junio de 2018: advierte la grave situación de riesgo de violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho

Internacional Humanitario de la cuenca del Río Naya en los municipios de Buenos Aires y López de Micay en el Departamento del Cauca, y Buenaventura en el Valle del Cauca.

(iii) Alerta Temprana Nro. 033-19-Suárez: Amplía el escenario de riesgo de las alertas tempranas de inminencia número 001-18 del 02 de enero de 2018 y 034 del 19 de abril de 2018, y se incluye taxativamente al corregimiento de La Toma.

(iv) Oficio de Consumación a la Ciprat enviado el 26 de abril de 2019, donde se advierte sobre la situación de riesgo identificada para las organizaciones sociales y comunitarias, movimientos sociales, mesas de participación de víctimas, líderes, lideresas y defensores de derechos humanos en el departamento del Cauca, quienes vienen siendo amenazados a través de panfletos y otros mecanismos de intimidación por parte de actores armados ilegales, directa o indirectamente, a raíz de los procesos de exigibilidad de derechos individuales y colectivos, y las movilizaciones en ejercicio del derecho de protesta social.

(v) Oficio de Consumación a la Ciprat enviado el 23 de julio de 2019, en razón a la situación de riesgo identificada para los líderes y lideresas sociales de los corregimientos de La Toma y la Meseta en el municipio de Suárez, departamento del Cauca, a raíz de amenazas recibidas a través de mensaje de texto el 12 de julio de 2019.”

29. A partir de lo anterior, la Defensoría del Pueblo concluye que “ha puesto de presente la difícil situación de violencia y de alteración del orden público que ha situado a los y las defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales de las zonas referidas, en escenarios de gran peligro que requieren la intervención inmediata del Estado.”

#### 4.2. Segundo auto de pruebas

30. En atención a que los documentos allegados por las partes referían una segunda acción de tutela en relación con el proceso sancionatorio adelantado por la UNP contra el protegido Henry Torres Torres, se procedió a la búsqueda de dicho expediente en los sistemas de información de la Corte Constitucional. Fue así cómo se identificó que este proceso de tutela había sido radicado en esta Corporación bajo el número T-7.751.899.

31. A través de Auto del 05 de marzo del año en curso, se solicitó a la Secretaría General de la Corte remitir el referido expediente al Despacho de la Magistrada sustanciadora. Más

adelante, la Sala Segunda de Revisión volverá sobre el expediente cuando así resulte pertinente para el análisis del caso.

#### 4.3. Tercer auto de pruebas

32. Finalmente, con el objetivo de contar con información actualizada sobre el proceso bajo estudio, mediante Auto del 17 de julio de 2020, (i) se pidió al accionante que detallara su condición de seguridad; y (ii) se solicitó a la UNP que informara sobre las actuaciones desplegadas en torno al vehículo de protección asignado al señor Torres, así como cualquier otra decisión relevante.

##### 4.3.1. Unidad Nacional de Protección (UNP)

33. En escrito fechado el 26 de agosto de 2020, la Unidad afirmó que los escoltas que integran el esquema de seguridad del señor Henry Torres Torres han enviado requerimientos de mantenimiento vehicular, los cuales se han venido adelantando oportunamente en lo corrido del año así:

- 15 de enero: cambio de aceite, mantenimiento de frenos, vibración en el volante, revisión de ruido en la barra de la dirección, mantenimiento general preventivo.
- 29 de febrero: cambio de las 4 llantas del vehículo por alto desgaste. Alineación.
- 03 de marzo: cambio de aceite, mantenimiento de frenos, alineación y balanceo, mantenimiento general preventivo del vehículo, cambio de las 4 llantas del vehículo por alto desgaste.
- 30 de julio de 2020: peritaje de llantas.

34. Por otro lado, señaló que a comienzos de 2020 se activó una orden de trabajo para recalificar la situación de riesgo del accionante por “hechos nuevos”. En desarrollo de lo anterior, el Grupo de Valoración Preliminar validó su nivel de riesgo como extraordinario con una matriz de 59,99% y el CERREM recomendó ratificar su esquema de protección tipo 3. Decisión que se plasmó en la Resolución 2087 del 13 de abril de 2020. Aunque el señor Torres interpuso recurso de reposición para que la medida se extendiera a su núcleo familiar, la UNP no accedió a sus pretensiones y confirmó el acto administrativo mediante Resolución

4693 del 24 de julio de 2020.

#### 4.3.2. Henry Torres Torres

35. El señor Torres manifestó, a través de correo electrónico del 31 de agosto de 2020, que recibió nuevas amenazas por parte de un grupo armado en el predio que recientemente le había sido restituido mediante sentencia del 09 de marzo de 2020 emanada por el Juzgado Tercero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de la Ciudad de Cali. También expresó su preocupación por la falta de avances en los procesos por amenazas en curso ante la Fiscalía General de la Nación. Aseguró que el ente acusador “no los orienta como atentados contra mi vida y la de los escoltas, si no como investigaciones por porte de armas. Ni siquiera una ampliación de la denuncia.”

## II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### 1. Competencia

36. De conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241-9 de la Carta Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Corte Constitucional es competente para conocer de los fallos materia de revisión.

2. Análisis de procedibilidad: la acción de tutela como mecanismo de protección definitivo en defensa de la vida y la integridad de los líderes y defensores de derechos humanos

37. Antes de entrar a considerar de fondo cuestión alguna del caso, debe la Sala establecer si la presente acción de tutela procede a la luz de la Constitución y si, por tanto, puede entrar a resolver el asunto.

38. Contrario a lo expuesto por el juez de instancia, quien declaró improcedente la acción interpuesta por el señor Henry Torres Torres, la Corte considera que se cumple con los requisitos de procedencia fijados por el ordenamiento y la jurisprudencia (legitimación por activa y pasiva, inmediatez y subsidiariedad). Esta es, también, una oportunidad para reiterar la idoneidad de la acción de amparo para proteger, de forma urgente y eficaz, los derechos fundamentales a la vida y la integridad personal, como ocurre en este tipo de casos.

39. El accionante podía interponer la acción de tutela (legitimación por activa). El señor

Henry Torres Torres puede invocar, en nombre propio, el amparo de sus derechos a la vida y a la integridad personal y familiar. La referencia a su núcleo familiar (compañera y tres hijos) es consecuencia directa e inescindible del esquema asignado al accionante y que se hace extensible a su familia, pero no es un derecho en sí mismo de los integrantes del núcleo familiar. En efecto, mediante resoluciones 5771 del 08 de septiembre de 2017 y 7580 del 07 de septiembre de 2018, la UNP dispuso que “las medidas de protección serán extensivas al núcleo familiar.”

40. La tutela se podía interponer contra la UNP (legitimación por pasiva). La Sala encuentra que se acredita este requisito, pues la acción de tutela se dirige en contra de la UNP, entidad pública a la cual se atribuye los hechos vulneratorios alegados. Aunque esta argumente que las recomendaciones técnicas a partir de las cuales se define el esquema de protección y las eventuales sanciones al protegido son elaboradas por un cuerpo interinstitucional, lo cierto es que la UNP es la entidad que profirió los actos administrativos que adoptaron las correspondientes decisiones. En efecto, a dicha unidad le fue encomendada la coordinación general de la estrategia de protección, sin perjuicio de las competencias concurrentes de otras instituciones que participan en la calificación del riesgo, o en los procesos de suspensión o finalización de las medidas de prevención y protección.

41. Inmediatez. La tutela fue interpuesta en un término razonable. Entre los hechos recientes ocurridos en el proceso del señor Torres consta que el 19 de febrero de 2019, este solicitó por escrito el cambio de escolta, requerimiento que fue despachado negativamente. Por otro lado, su vehículo fue atacado el 22 de abril de 2019, razón por la cual pidió reforzar su esquema de protección y cambio del vehículo. Y la última actuación de la UNP ocurrió el 2 de mayo de 2019, fecha en la cual se le habría comunicado telefónicamente que su esquema de seguridad había sido sometido al CERREM y sería suspendido por uso indebido del vehículo asignado. Ese mismo día, el señor Henry Torres radicó la tutela de la referencia. En otras palabras, el accionante ha obrado diligentemente en la defensa de sus derechos.

42. Subsidiariedad. La jurisprudencia constitucional ha afirmado que la acción de tutela es procedente para invocar la protección de los derechos a la vida, a la seguridad personal, a la integridad física y al debido proceso administrativo frente a decisiones adoptadas por la UNP. Esta Sala de Revisión reconoce que este tipo de actos administrativos son susceptibles de ser controvertidos mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho e, incluso, es

posible la solicitud de medidas cautelares. Sin embargo, dado el creciente escenario de victimización contra líderes y defensores de derechos humanos en nuestro país, la jurisprudencia constitucional ha venido señalando que resulta irrazonable exigir a estas personas que expongan su caso ante el juez contencioso, cuando lo que se encuentra en discusión es la vida misma. Recientemente, la Corte resumió esta regla en los siguientes términos:

“Por un lado, la falta de eficacia se explica porque el mecanismo ordinario conlleva un tiempo prolongado, ‘lapso en el cual se puede consumir el riesgo (...)’, situación que desconocería la urgencia con que se requiere que el asunto puesto a consideración sea resuelto, dados los derechos involucrados. La relevancia de esto último se debe a que los accionantes en estos casos son ciudadanos que han contado con medidas de protección de sus derechos a la vida, la seguridad personal y la integridad, es decir, se encontraban ante una inminente y grave situación, justamente fue ello lo que en su momento justificó la adopción de tales medidas. Por otro lado, la falta de idoneidad se debe a que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho tiene como objetivo principal cuestionar la legalidad de un acto administrativo, no la protección de los derechos que se invocan en estos casos. Por ello, se ha considerado que es irrazonable ‘exigir al demandante que acuda a los jueces administrativos, cuando quiera que se discute la afectación directa de un derecho fundamental como la vida y la integridad personal.’”

43. Es dable concluir entonces que “el recurso de amparo es procedente como mecanismo definitivo en este tipo de procesos.” La acción de tutela iniciada por el señor Henry Torres Torres se enmarca en este escenario de gravedad y urgencia. En efecto, el señor Torres es un líder social y comunitario afro que ha recibido amenazas a través de diferentes medios, las cuales han sido documentadas por la Fiscalía General de la Nación. Desde 2014 su nivel de riesgo ha sido calificado como extraordinario, por lo que ha venido recibiendo medidas de protección por parte de la UNP. Además, quince días antes de interponer esta acción de tutela se realizaron varios disparos al vehículo de seguridad asignado. Es decir, existe un hecho cierto que ratifica el nivel de amenaza sobre sus derechos y la urgencia del mecanismo judicial.

44. Por todo lo anterior, la Sala disiente de la decisión a la que llegó el juez de instancia, que declaró la improcedencia de la acción de tutela, bajo el argumento de que la decisión del

CERREM “no ha sido formalizada y por ende notificada al accionante, por lo que hasta este momento no se evidencia la violación de ningún derecho fundamental.” Al respecto, es pertinente recordar que la acción de tutela es un mecanismo para solicitar protección “de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública” (Art. 86 de la CP). De manera que no necesariamente deba demostrarse la materialización de la decisión vulneratoria de las garantías invocadas para la procedencia de este recurso constitucional, pues la amenaza a los derechos fundamentales también habilita el mecanismo de amparo. Más aún, en un caso como el estudiado, que compromete los derechos a la vida, a la integridad y a la seguridad personal. Por ello, la Sala de Revisión establece que en este caso la acción de tutela constituye el mecanismo judicial apropiado y definitivo para estudiar si se vulneraron los derechos invocados por el demandante.

### 3. Presentación del caso y planteamiento del problema jurídico

45. El expediente de la referencia versa sobre la acción de amparo interpuesta por el señor Henry Torres Torres, como líder social afro, en contra de la Unidad Nacional de Protección (UNP). Dado su rol en la comunidad, ha sido designado como Presidente de la Junta de Gobierno del Consejo Comunitario de La Toma y miembro del Consejo de Administración de la Cooperativa de Mineros -Coomultimineros- de Buenos Aires (Cauca), entre otros cargos. Además, adelanta un proceso de restitución de tierras despojadas, lo cual -asegura- ha supuesto un riesgo adicional para su vida y la de su familia. Debido a este liderazgo en la defensa del medio ambiente, la recuperación del territorio y la salvaguarda de la minería artesanal, ha sido objeto de diversas amenazas, desplazamiento e, incluso, atentados.

46. Desde 2014 cuenta con un esquema de protección a cargo de la Unidad Nacional de Protección, entidad que en los últimos años ha calificado reiteradamente como extraordinario su nivel de riesgo. Por su parte, el señor Torres asegura que el riesgo se ha agravado con el tiempo. De hecho, relata que el 22 de abril de 2019 su vehículo fue atacado con ráfagas de bala, lo que afectó el blindaje del automotor. Pese a lo ocurrido, asegura que la UNP no ha tomado los correctivos necesarios para preservar su vida y reforzar su esquema de protección. Por el contrario, denuncia que la entidad le inició un proceso sancionatorio, con el fin de suspender temporalmente el uso del vehículo.

47. Ante lo que considera son decisiones arbitrarias por parte de la Unidad Nacional de Protección que comprometen sus derechos fundamentales, interpuso acción de tutela el 02 de mayo de 2019, elevando varias pretensiones relacionadas con su esquema de seguridad. En sede de revisión, la Corte Constitucional conoció que el señor Torres radicó otra acción de tutela dirigida específicamente a suspender el proceso sancionatorio en su contra.

48. A partir de lo expuesto, la Sala Segunda de Revisión estima que le corresponde resolver los siguientes problemas jurídicos:

(i) ¿Se configura la carencia actual de objeto respecto a la solicitud elevada por el señor Henry Torres Torres contra el proceso sancionatorio, en tanto esta pretensión se resolvió a través de otra acción de tutela?

(ii) ¿Vulnera la entidad estatal responsable de brindar protección a los líderes sociales (UNP), los derechos fundamentales al debido proceso, la integridad y la vida de un protegido cuando niega las solicitudes de (i) cambio del vehículo de protección; (ii) ampliación del esquema de seguridad a su familia; (iii) contratación de un escolta de confianza; (iv) traslado a otra regional; y (v) un subsidio económico para vivienda y manutención, bajo el argumento de que se trata de decisiones técnicas adoptadas por las autoridades competentes y especializadas sobre la materia?

49. Para resolver estos interrogantes, la Sala abordará, en primer lugar, el fenómeno de la carencia actual de objeto, a partir de lo cual estudiará la pretensión relacionada con la suspensión del vehículo. Segundo, expondrá las consideraciones relevantes sobre el derecho a la seguridad personal y la vida de los líderes y defensores de derechos humanos, así como las obligaciones que de allí se derivan para el Estado. Tercero, analizará cada una de las pretensiones formuladas por el accionante.

4. Configuración de la carencia actual de objeto frente a la solicitud de suspender el proceso sancionatorio iniciado por presunto uso indebido del vehículo

50. Esta Corporación ha explicado que la acción de tutela tiene por objeto la protección efectiva y cierta del derecho presuntamente violado o amenazado, lo cual justifica la necesidad de una decisión, positiva o negativa, por parte del juez. Pero, si luego de acudir a la autoridad judicial, la situación ha sido superada o resuelta de alguna forma, no tendría

sentido un pronunciamiento, puesto que “la posible orden que impartiera el juez caería en el vacío.” Esta es la idea central que soporta el concepto de carencia actual de objeto.

51. En otras palabras, el juez de tutela no ha sido concebido como un órgano consultivo que emite conceptos o decisiones inocuas una vez ha dejado de existir el objeto jurídico, sobre escenarios hipotéticos, consumados o ya superados. Ello no obsta para que, en casos particulares, la Corte Constitucional, como tribunal de cierre, aproveche un escenario ya resuelto para, más allá del caso concreto, avanzar en la comprensión de un derecho -como intérprete autorizado de la Constitución Política- o para tomar medidas frente a protuberantes violaciones de los derechos fundamentales, así las mismas ya hubiesen cesado.

52. Recientemente, mediante Sentencia SU-522 de 2019, la Sala Plena desarrolló el alcance del concepto de carencia actual de objeto y sus distintas manifestaciones: el hecho superado, el daño consumado y el hecho sobreviniente. Sobre este último, en particular, señaló que:

“Es una categoría que ha demostrado ser de gran utilidad para el concepto de carencia actual de objeto, pues por su amplitud cobija casos que no se enmarcan en los conceptos tradicionales de daño consumado y hecho superado. El hecho sobreviniente remite a cualquier “otra circunstancia que determine que, igualmente, la orden del juez de tutela relativa a lo solicitado en la demanda de amparo no surta ningún efecto y por lo tanto caiga en el vacío”. No se trata entonces de una categoría homogénea y completamente delimitada. A manera de ilustración, la jurisprudencia ha declarado un hecho sobreviniente cuando: (i) el actor mismo es quien asume la carga que no le correspondía para superar la situación vulneradora; (ii) un tercero -distinto al accionante y a la entidad demandada- ha logrado que la pretensión de la tutela se satisfaga en lo fundamental; (iii) es imposible proferir alguna orden por razones que no son atribuibles a la entidad demandada; o (iv) el actor simplemente pierde interés en el objeto original de la litis.”

53. Ahora bien, al analizar el caso expuesto por el accionante, se concluye que la pretensión relacionada con la decisión de la UNP de impedirle usar el vehículo asignado como sanción por el supuesto uso indebido, perdió su fundamento inicial. En efecto, el señor Torres presentó una segunda acción de tutela sobre este punto específico, la cual fue resuelta favorablemente por el Juzgado 18 Civil del Circuito de Cali y el Tribunal Superior de Cali.

Dichas autoridades ampararon transitoriamente, por un término de dos meses, los derechos fundamentales del accionante y ordenaron a la UNP dejar sin efecto la Resolución 3381 del 15 de mayo de 2019 que dispuso la sanción.

54. En cumplimiento de dicha orden, la UNP profirió la Resolución 8447 del 20 de noviembre de 2019, en la que resolvió mantener las medidas de protección, incluyendo el vehículo blindado, “por el término de dos meses, tiempo prudencial en el que el accionante acuda a la jurisdicción contenciosa administrativa y sea esta quien decida dejar o no sin efectos las resoluciones N° 0003381 del 15 de Mayo de 2019 y N° 006338 de fecha 2 de Septiembre de 2019, y/o hasta que se obtenga resultado del estudio de nivel de riesgo, de conformidad a lo dispuesto en el párrafo 2º del artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015, adicionado y modificado por el Decreto 567 de 2016.”

55. Si bien el accionante no acudió a la jurisdicción administrativa, sí se configuró la segunda condición prevista en el citado acto administrativo, pues se realizó una nueva calificación del riesgo. Mediante Resolución 8451 del 21 de noviembre de 2019, la UNP ajustó el esquema de protección tipo 2 a tipo 3 de la siguiente manera: “implementar un hombre de protección con enfoque diferencial y/o de confianza. Ratificar un vehículo blindado y dos hombres de protección. Ratificar un medio de comunicación y un chaleco blindado.” De manera que, la sanción sobre el vehículo no fue concretada ni tampoco se aplicó en los términos originales de la Resolución 3381 de 2019, en tanto el esquema fue ajustado por la propia entidad. En su intervención ante la Corte, la UNP confirmó que “nunca le fue suspendido al señor Torres Torres el vehículo blindado por el mal uso que le daba este.”

56. A pesar de que la pretensión del accionante fue satisfecha a través de un segundo proceso de tutela, configurando así un hecho sobreviniente, la Sala se pronunciará sobre este asunto. La Resolución sancionatoria 3381 de 2019 no surtió efectos debido a la protección del juez de tutela, pero la amenaza sobre los derechos a la vida y la integridad personal del accionante no ha cesado completamente pues no hubo un pronunciamiento definitivo de tutela o de la jurisdicción contenciosa sobre la validez de este acto administrativo. Sumado a lo anterior, la Unidad Nacional de Protección insiste en que su proceder se ajustó a derecho y que quienes se apartaron del marco jurídico fueron los jueces de tutela. Mediante Resolución 8447 de 2019 sostuvo: “Que esta Unidad deja constancia que acata lo ordenado (...) aun considerando tal decisión contraria al ordenamiento jurídico aplicable al programa de

protección que lidera la Unidad Nacional de Protección, teniendo en cuenta que se cumplió con el procedimiento establecido en el artículo 2.4.1.2.2.44 del Decreto 1066.”

57. En sede de revisión, la UNP ratificó, una vez más, que el señor Torres había hecho un uso indebido del vehículo y que era procedente aplicar una sanción. Explicó que, en lo corrido del año 2019 se iniciaron un total de 127 procesos sancionatorios similares, de los cuales 25 derivaron en la suspensión de las medidas de protección. Lo anterior evidencia que no se trata de un procedimiento aislado ni excepcional. Es importante entonces avanzar en la comprensión del derecho a la vida y a la integridad personal en el marco de las competencias de la UNP para suspender o finalizar una medida de protección. Y, de ser necesario, llamar la atención para que los hechos vulneradores no se repitan en un futuro.

58. Para terminar este acápite, es menester explicar por qué la segunda tutela interpuesta por el señor Henry Torres no representa una actuación temeraria de su parte. Si bien hay identidad de partes, el contexto fáctico es distinto, así como las pretensiones que trae la acción de tutela interpuesta el 2 de mayo de 2019 (objeto de pronunciamiento en esta sentencia) y la del 11 de septiembre del mismo año. En efecto, al momento de radicarse la segunda tutela, la UNP ya había emitido la Resolución 3381 del 15 de mayo de 2019, que ordenó suspender el uso del vehículo blindado. Esto supone un escenario fáctico y jurídico distinto al que se encontraba el señor Torres en la primera acción de amparo. Además, las pretensiones varían, como se lee en el siguiente cuadro:

Expediente T-7.719.491

Expediente T-7.751.899

Radicación de la tutela

02 de mayo de 2019

12 de septiembre de 2019

Contexto

Mediante llamada telefónica le comunican que el resultado de su proceso sancionatorio sería informado en los próximos días

UNP adopta la Resolución 3381 del 15 de mayo de 2019, en la que ordena la suspensión del vehículo de protección.

UNP confirma la anterior decisión, luego de resolver el recurso de reposición a través de la Resolución 6338 del 02 de septiembre de 2019

#### Pretensiones

(i) cambio del vehículo; (ii) suspensión del proceso sancionatorio; (iii) ampliación del esquema a la familia; (iv) contratación del escolta de confianza propuesto; (v) traslado de su caso a la regional Valle del Cauca de la UNP; y (vi) un subsidio económico.

Inaplicar y suspender los efectos de la Resolución 3381 del 15 de mayo de 2019

59. Desde el punto de vista constitucional, no se advierte ningún comportamiento temerario o injustificado de parte del señor Torres. Por el contrario, luego de haber conocido la Resolución 3381 que lo sancionaba con la suspensión del vehículo de protección, lo que parecía un hecho eventual se materializó en un acto administrativo que comprometía sus derechos fundamentales. Es comprensible entonces que ante la posibilidad de quedarse sin el vehículo que garantizaba sus desplazamientos seguros y del cual dependía en gran medida su vida, el accionante hubiera acudido inmediatamente a otra acción de amparo para controvertir tal decisión. Por lo tanto, no se configuran los elementos para declarar que la actuación del señor Torres fue temeraria.

5. Las obligaciones del Estado con respecto a la seguridad personal y la vida de los líderes sociales

5.1. La protección a los líderes y defensores de derechos humanos como un imperativo del Estado social y democrático de derecho

60. Salvaguardar la vida de las personas que se encuentran bajo amenaza es una “responsabilidad inalienable del Estado.” Esta obligación se sustenta tanto en el ordenamiento nacional como internacional. El artículo 2 de la Constitución establece, dentro de los fines esenciales del Estado, “asegurar la convivencia pacífica”, y dispone que “las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para

asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.” De otra parte, el artículo 11 señala que “el derecho a la vida es inviolable” y el artículo 12 establece que “nadie será sometido a desaparición forzada, a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.”

61. En estos términos, cuando un habitante del territorio está sometido a riesgos insoportables sobre su vida, por acciones de agentes estatales o de terceros, es imperativo que el Estado adopte las medidas tendientes a proteger a la persona, para que el riesgo que se cierne sobre ella no se materialice. Lo anterior, en armonía con lo dispuesto en los tratados internacionales sobre derechos humanos suscritos por Colombia (Art. 93 de la CP), que reconocen el derecho a la seguridad personal (Art. 7.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; Art. 9.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Art. 1º de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y Art. 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos).

62. El carácter imperativo de la obligación del Estado frente a la vida y la seguridad de sus habitantes, no se explica únicamente en función de sus deberes en materia de derechos humanos. Esta corporación también ha sostenido que la seguridad personal adquiere especial relevancia cuando es invocada por sujetos que, con ocasión de su actividad social o de su pertenencia a ciertos grupos vulnerables, están sometidos a riesgos desproporcionados, como es el caso de defensores de derechos humanos, minorías étnicas, líderes de oposición y/o minorías políticas. En estos eventos se amplía considerablemente el espectro de derechos fundamentales y principios involucrados, a tal punto que su amenaza compromete seriamente la vigencia del sistema democrático.

63. En efecto, la persecución y asesinato de líderes sociales no solo implica la violación a sus derechos fundamentales como individuos, sino que además representa una pérdida colectiva y un grave retroceso en la consolidación del país como una República verdaderamente democrática y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad (art. 1 de la CP). Cuando se acallan las voces de los líderes sociales a través de la violencia, se erosionan también los cimientos de la sociedad, pues se marchita su diversidad y se incumplen los fines esenciales del Estado, alejando la idea de un “orden justo” que permita la libre participación de todos en la vida política, económica y cultural (art. 2 de la CP). Sin los defensores y las defensoras de los derechos humanos y su invaluable contribución -como concluyó el Relator Especial Micael

Forst luego de su visita al país- “nuestras sociedades serían mucho menos libres y menos bellas.”

64. Los líderes y defensores de derechos humanos preservan la democracia, asegurando que permanezca abierta, plural y participativa. En un reciente informe sobre nuestro país, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos resaltó el papel que cumplen los líderes comunitarios y defensores de derechos humanos, como una “pieza irremplazable para la construcción de una sociedad democrática, sólida y duradera”, en los siguientes términos:

“En el caso de Colombia, las personas defensoras de derechos humanos representan diferentes actividades de promoción y de defensa con características particulares. Históricamente, los líderes y lideresas indígenas, afrodescendientes, sociales, comunales y comunitarios, han representado una fuerza importante en la promoción de la plena vigencia de los derechos humanos, así como de la paz y fin del conflicto armado en Colombia // En el contexto colombiano, las personas defensoras de derechos humanos han sido un pilar fundamental para el proceso de democratización en el país pues a través de sus actividades de vigilancia, denuncia, promoción y educación contribuyen a la observancia de los derechos humanos.”

65. Para la Corte Constitucional también resulta evidente que la creciente victimización de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales es una tragedia con profundas repercusiones sobre el conjunto de la sociedad y compromete, incluso, la vigencia del Estado social y democrático de derecho. De ahí que la protección a estas personas represente un imperativo ineludible del Estado colombiano.

5.2. Las obligaciones que se derivan para el Estado, y específicamente para la Unidad Nacional de Protección, con respecto al derecho a la seguridad personal y la vida de los líderes sociales y defensores de derechos humanos

66. De acuerdo con la jurisprudencia, el derecho a la seguridad personal se traduce en obligaciones específicas por parte del Estado. La Sentencia T-719 de 2003 enumeró, sin el ánimo de establecer un listado taxativo, las siguientes:

“1. La obligación de identificar el riesgo extraordinario que se cierne sobre una persona, una familia o un grupo de personas, así como la de advertir oportuna y claramente sobre su

existencia a los afectados. Por eso, no siempre es necesario que la protección sea solicitada por el interesado.

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

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

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

5. La obligación de evaluar periódicamente la evolución del riesgo extraordinario, y de tomar las decisiones correspondientes para responder a dicha evolución.

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

7. La prohibición de que la Administración adopte decisiones que creen un riesgo extraordinario para las personas en razón de sus circunstancias, con el consecuente deber de amparo a los afectados.”

67. Además de las mencionadas obligaciones, la jurisprudencia constitucional ha insistido que las autoridades encargadas del estudio y la implementación de medidas de seguridad “deben tener en cuenta las condiciones específicas del afectado y adoptar medidas con enfoque diferencial, cuando se trate de, entre otros, líderes sindicales, líderes campesinos y comunitarios, líderes indígenas y afrodescendientes y, en general, defensores de derechos humanos.”

68. Ahora bien, dentro de los procesos de tutela en contra de la Unidad Nacional de Protección revisados por esta corporación, uno de los temas recurrentes ha sido el incumplimiento al deber de motivación. Lo anterior, teniendo en cuenta que el artículo 29 de la Constitución consagra esta garantía en “toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”. Y si bien la Corte ha reconocido que la UNP es la entidad que tiene la

competencia, los recursos humanos y el conocimiento técnico para determinar el nivel de riesgo de un ciudadano y las medidas de protección a adoptar, también ha recordado que esto supone que previamente la entidad ha identificado suficientemente el riesgo en que se encuentra la persona. Para ello debe valorar de manera técnica y específica las particularidades del caso y el contexto en que se encuentra. Todas estas consideraciones deben finalmente plasmarse en el acto administrativo que define la situación, de manera tal que el solicitante entienda el razonamiento que llevó a la UNP a adoptar la decisión correspondiente, y pueda controvertir aquellos argumentos que no comparta.

69. Concretamente, en el marco de los actos administrativos proferidos por la UNP respecto de la valoración del nivel de riesgo y la concesión y/o finalización de medidas de protección, este alto Tribunal ha establecido al menos tres subreglas relevantes frente al contenido y alcance del derecho al debido proceso, que pueden resumirse de la siguiente forma:

“(i) Deber de realizar un nuevo pronunciamiento, por insuficiente motivación. Cuando la entidad encargada se pronuncie sobre la adopción de medidas de protección, su prórroga o retiro, y se demuestra la ausencia de una suficiente motivación en el acto adoptado por esta, lo que corresponde es ordenar que se profiera un nuevo pronunciamiento que atienda todos los argumentos alegados por el actor y se aclaren las razones por las cuales le asiste o no lo pretendido.

(ii) Seguridad del nivel de riesgo y motivación completa; instrumento para acudir a la Jurisdicción Contencioso Administrativa. A través del nuevo pronunciamiento se le brinda seguridad a la parte interesada información acerca de su nivel de riesgo y, además, con el análisis de cada uno de los requerimientos manifestados por el solicitante y la motivación completa de la decisión de la administración, se le dota a éste de un instrumento necesario para acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, si así lo estima necesario.

(iii) Deber de motivación técnica y específica. Las actuaciones administrativas que lleven a cabo estudios de valoración del nivel de riesgo o de las medidas de protección deben estar justificadas en estudios técnicos individualizados y específicos que los fundamenten de manera suficiente y razonable, los cuales solo pueden desconocerse con base en argumentos suficientes que también estén sustentados en conceptos especializados.”

70. El deber de motivación al que se ha hecho referencia cumple, al menos, dos fines

constitucionalmente relevantes. Por una parte, tiene como propósito evitar posibles arbitrariedades o abusos de autoridad de la entidad que los profiere, en tanto le impone la obligación de resolver situaciones jurídicas con base en argumentos racionales y razonables. De otra parte, asegura que cuando está en discusión la disposición de un derecho, el afectado cuente con todas las condiciones sustanciales y procesales para la defensa de sus intereses, en el evento que requiera controvertir la decisión.

71. En resumen, la UNP tiene el deber de garantizar las medidas de protección que estime adecuadas y suficientes para evitar que el riesgo extraordinario o extremo sobre una persona se materialice. La adopción de dichas medidas debe ser oportuna y ajustada a las circunstancias del caso particular. Adicionalmente, las decisiones proferidas tienen que respetar las garantías propias del debido proceso administrativo y, en particular, la carga de motivación. El razonamiento debe estar soportado en argumentos técnicos y específicos sobre su situación; y no en consideraciones abstractas sobre el nivel de riesgo, o en consideraciones ocultas que no permitan al interesado “conocer las razones por las cuales este fue denegado u otorgado de manera diferente a sus expectativas, ya que para ejercer el derecho a la defensa requiere saber a qué argumentos oponerse.”

72. Con base en las reglas jurisprudenciales descritas, la Sala Segunda de Revisión analizará cada una de las pretensiones formuladas por el señor Torres.

6. La Unidad Nacional de Protección vulneró los derechos fundamentales a la vida, la integridad personal y la unidad familiar del señor Henry Torres, al proferir decisiones insuficientemente motivadas y al abstenerse de tomar los correctivos necesarios para garantizar su seguridad

73. Henry Torres Torres es un líder social y comunitario afro, quien ha dedicado buena parte de su vida a la defensa del medio ambiente, la recuperación del territorio y la salvaguarda de la minería artesanal. Su visibilidad y liderazgo en la comunidad le han ocasionado múltiples amenazas, desplazamiento e, incluso, atentados contra su vida. Ha sido sobreviviente de varias conductas criminales, al oponerse a la explotación minera en su territorio. En 1997 fue secuestrado por las FARC-EP mientras se desempeñaba como Concejal de Buenos Aires (Cauca). Y aunque a los pocos días fue liberado, ese fue tan solo el inicio de una serie de conductas violentas que lo obligaron a salir de su tierra. Desde la distancia y, luego, de

vuelta en el territorio, ha tenido que enfrentar repetidas conductas intimidatorias y amenazantes, debido a su función de liderazgo.

75. Mediante Sentencia T-1045A de 2010, esta Corte estudió la tutela interpuesta por el Consejo Comunitario del corregimiento La Toma, ante la vulneración de los derechos “a la vida digna, consulta previa, al trabajo, debido proceso y a la autonomía e integridad cultural.” Si bien el fallo se concentró en el derecho fundamental a la consulta previa frente a los títulos de explotación minera, el contexto de la comunidad hizo que, entre las órdenes, la Corte solicitara a la Defensoría y a la Procuraduría acompañar el cumplimiento y “si es del caso, [adoptar] medidas de protección a la comunidad.”

76. Trascurridos diez años, el escenario no es más alentador. En sede de revisión, la Defensoría del Pueblo informó sobre las alertas tempranas para los municipios de Suarez y Buenos Aires (Cauca), advirtiendo que en varias ocasiones “ha puesto de presente la difícil situación de violencia y de alteración del orden público que ha situado a los y las defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales de las zonas referidas, en escenarios de gran peligro que requieren la intervención inmediata del Estado.” El accionante por su parte, relata que el 23 de enero de 2018 fue asesinado el Gerente de la Cooperativa Coomultimineros y el 01 de julio del mismo año fue asesinado el Presidente de la Junta de Vigilancia de la Cooperativa. La misma en la que el señor Torres funge hoy como Presidente del Consejo de Administración.

77. Bajo el marco de este escenario generalizado de violencia, la UNP ha calificado desde el año 2014 el nivel de riesgo del señor Henry Torres Torres como extraordinario y le ha asignado, en consecuencia, esquemas de protección, los cuales en los últimos años han evolucionado así:

Acto administrativo

Nivel de riesgo

Medidas de

protección

Vigencia

Resolución 5771 del 08 de septiembre de 2017

Extraordinario: 59.44%

Ratificar esquema de protección tipo 2: conformado por un vehículo blindado y dos hombres de protección.

Ratificar un medio de comunicación y un chaleco blindado.

Las medidas de protección serán extensivas al núcleo familiar.

12 meses

Resolución 7580 del 07 de septiembre de 2018

Extraordinario: 58.33%

Ratificar esquema de protección tipo 2: conformado por un vehículo blindado y dos hombres de protección.

Las medidas de protección serán extensivas al núcleo familiar.

12 meses

Resolución 8451 del 21 de noviembre de 2019

Extraordinario: 59.99%

Ajustar medidas de protección tipo 2 a tipo 3 de la siguiente manera:

Implementar un hombre de protección con enfoque diferencial y/o de confianza.

Ratificar un vehículo blindado y dos hombres de protección. Ratificar un medio de comunicación y un chaleco blindado.

12 meses

Resolución 2087 del 13 de abril de 2020

Extraordinario:

59.99%

Ratificar esquema de protección tipo 3: conformado por un vehículo blindado y tres hombres de protección.

Ratificar un medio de comunicación y un chaleco blindado.

Hasta el 21 de noviembre de 2020

Esquemas de protección asignados a Henry Torres Torres.

78. La situación del señor Henry Torres supone una doble condición de riesgo. De un lado, es un líder afrocolombiano, una de las poblaciones más golpeadas por la violencia y la marginalización. De otro lado, su defensa del medio ambiente y del territorio constituye otro de los patrones más comunes de victimización. De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, los “liderazgos de comunidades indígenas y afrodescendientes desplazadas que reclaman la devolución de sus tierras, o que denuncian la presencia de minería legal o ilegal sobre sus territorios colectivos, han sido víctimas de amenazas e inclusive de homicidios.” Sumado a lo anterior, el departamento del Cauca es una de las regiones que más ha reportado agresiones contra las personas defensoras y líderes sociales. De hecho, el pasado 23 de abril de 2019, el vehículo de protección del señor Torres fue atacado con arma de fuego, cuyos proyectiles impactaron en la ventana del copiloto, donde normalmente viaja el protegido y ahora accionante de tutela.

79. Este es el contexto de violencia en el que el señor Henry Torres está inmerso y en el que acudió al juez de tutela, en búsqueda del amparo a sus derechos fundamentales a la vida, la integridad personal y la unidad familiar. Incluso, durante el trámite de tutela, el 17 de noviembre de 2019, un desmovilizado de las FARC-EP le advirtió que grupos armados querían hacerse con la explotación minera en la zona con el fin de legalizar rentas ilícitas y “si el señor Henry Torres se oponía o no autorizaba el ingreso, sería declarado objetivo militar.”

80. Ante este escenario de riesgo que ha sido calificado por la propia UNP como extraordinario, la Sala Segunda de Revisión entrará a analizar cada una de las pretensiones formuladas por el accionante, teniendo en cuenta el marco legal y jurisprudencial vigente, así

como las pruebas allegadas al proceso por las distintas partes y entidades convocadas.

6.1. Vehículo de protección: la UNP no ha obrado diligentemente para garantizar el buen estado del automotor y debe tomar, a la mayor brevedad, los correctivos necesarios

81. El señor Torres solicitó el cambio del vehículo asignado a su esquema de protección debido a que el mismo no ofrece las garantías de seguridad por los impactos de bala recibidos el pasado 22 de abril de 2019, más el hongo (humedad entre las capas del blindaje) que tienen el parabrisas y las ventanas.

82. Por su parte, la UNP explicó que, luego del atentado, programó cita para el 02 de mayo siguiente con el fin de realizar la reparación, así como el mantenimiento correspondiente. Sin embargo, el vehículo no fue llevado en la fecha acordada. Días después, el accionante acudió al taller Energiteca, en el que evaluaron los daños y se procedió con el protocolo de autorización de mantenimiento. Dicha solicitud fue atendida y, en consecuencia, “actualmente el beneficiario cuenta con el vehículo de protección asignado a su favor, en buenas condiciones.” Adicionalmente, señaló haber requerido al taller Servintegrados para que el 8 de mayo de 2019 valorara las condiciones del blindaje del vehículo, ejecutara los ajustes necesarios para su buen funcionamiento o informara los cambios que se debían realizar. Por último, explicó que “el cambio de vehículo solo procederá en casos excepcionales cuando su función ya no pueda prestarse adecuadamente, y tras la verificación de personal profesional en la materia, que corrobore la necesidad.”

83. La Corte encuentra que le asiste parcialmente la razón a la Unidad Nacional de Protección, en el sentido que el cambio de un vehículo de seguridad no depende de la voluntad del protegido. Tampoco es el juez de tutela el llamado a resolver este asunto, pues no cuenta con la experticia técnica ni es la instancia competente. Para resolver esta solicitud, es necesario realizar un examen técnico a cargo del personal experto en la materia, quien deberá verificar la idoneidad del automotor para los fines de protección y seguridad.

84. No obstante, lo que sí advierte la Corte en esta ocasión, es la inconsistencia en la argumentación de la UNP pues, de un lado, informa que agendó una cita para la evaluación del blindaje del vehículo y la determinación de los posibles daños y cambios a realizarse, pero al mismo tiempo asevera que el vehículo se encuentra en “buenas condiciones”. Para la Corte, no es posible llegar a esta conclusión, sin antes haber realizado las valoraciones

técnicas respectivas, sobre todo, luego del atentado con arma de fuego que sufrió el automotor, lo que de forma razonable permite asumir que el vehículo debe pasar por una revisión y mantenimiento integral.

85. Además del sistema de blindaje, el accionante formuló otro reparo puntual contra las llantas del vehículo. Asegura que las mismas están demasiado desgastadas dada las condiciones del terreno por donde regularmente circula. Lo anterior -afirma- pone en riesgo la estabilidad del vehículo y, en últimas, la seguridad de sus ocupantes. El 16 de diciembre de 2019 solicitó el cambio de las llantas, a lo cual el Grupo de Mantenimiento de la UNP respondió negativamente, bajo el argumento de que se le enviaron cuatro llantas el 26 de agosto de ese mismo año, y “una llanta para GMW empresa que renta los vehículos debe durar 40.000 kilómetros.” Frente a esta respuesta, el 4 de febrero de 2020, el accionante reiteró su petición, precisando con material fotográfico el mal estado de los neumáticos y los riesgos que ello implica para su integridad, al quedar varado en zonas peligrosas. En sede de revisión, el accionante informó que finalmente se le había autorizado el cambio, pero únicamente de dos llantas.

86. En relación con esta petición, la Sala de Revisión considera que la UNP no ha actuado con la debida diligencia. Es su responsabilidad velar por que los vehículos de protección se encuentren en óptimo estado para los fines dispuestos. Los autos blindados y corrientes son recursos físicos determinantes para los esquemas de seguridad y la UNP debe garantizar su idoneidad, así los vehículos sean arrendados a través de terceros. En este punto, la Corte recuerda que la protección de un líder social no se agota con la entrega de un vehículo, sino que también le corresponde a la entidad hacer un seguimiento periódico que permita constatar que el automotor cumple con las condiciones para ser un medio idóneo que evite la consumación del riesgo.

87. La respuesta que dio la UNP sobre las llantas del vehículo no presta atención a la situación específica en que se encuentra el señor Henry Torres. La entidad ofreció una explicación general sobre la duración promedio de los neumáticos, desconociendo las particularidades del terreno que usualmente transita el vehículo y el peligro que representa para el protegido pincharse en el área rural del departamento del Cauca, quedando expuesto a conductas criminales. En consecuencia, se incumplió la obligación de asignar los medios requeridos “de manera oportuna y en forma ajustada a las circunstancias de cada caso, en

forma tal que la protección sea eficaz.”

88. Si bien en su última comunicación dirigida a la Corte, la Unidad Nacional de Protección aseguró haber realizado los controles mecánicos sobre el vehículo, la información aportada genera confusión sobre el estado real del automotor. Según la entidad, el 29 de febrero de 2020 se cambiaron las cuatro llantas del vehículo “por alto desgaste” y a los cuatro días, el 03 de marzo, vuelve a aparecer una anotación en el mismo sentido. Posteriormente, el 30 de julio de 2020, se habría realizado un “peritaje de llantas”, aunque no se comunicó a la Corte el resultado del mismo. El accionante, por su parte, sí remitió el informe de revisión integral sobre el vehículo practicado por Autos Sura en la ciudad de Cali el 21 de agosto de 2020, con las siguientes conclusiones en lo pertinente:

Conclusiones de la revisión técnica sobre el vehículo blindado asignado al señor Henry Torres por parte de Autos Sura

90. Para la Corte es importante detenerse en este punto, pues la idoneidad del vehículo de protección asignado al señor Henry Torres no es un asunto menor. Su vida, en gran parte, depende de este medio de transporte blindado. En su labor como líder comunitario, el accionante se desplaza constantemente entre poblaciones de los departamentos del Cauca y el Valle del Cauca, y son estas zonas rurales donde precisamente ocurren la mayoría de los asesinatos a líderes sociales. Quedarse varado en estas carreteras poco transitadas aumenta de forma exponencial el riesgo sobre la vida del accionante y la de sus escoltas. Precisamente, uno de los integrantes de su esquema de seguridad manifestó la preocupante situación que viven por el irregular estado del vehículo, a través de una carta suscrita el 07 de julio de 2020, luego de que supuestamente se hubieran cambiado las llantas del vehículo:

“mediante la presente certifico que el vehículo asignado al esquema se encuentra en un estado deplorable de llantas, por dicha razón desde el año pasado se vienen solicitando cambio, pero no las autorizan. Por tanto, desde el mes de enero el protegido viene comprando llantas usadas o de segunda mano y solo hasta el mes de mayo nos entregaron dos llantas, pero aun así no nos presta condiciones de seguridad, tanto así que ya en dos ocasiones se nos han estallado y sufrimos percances de pinchazos en carretera y es muy riesgoso parar en carreteras destapadas en el Cauca en medio de la nada.”

91. Es necesario advertir también que las eventuales condiciones de garantía sobre el

vehículo son asuntos contractuales entre la Unidad Nacional de Protección y sus proveedores, que no deben incidir negativamente sobre los derechos fundamentales del protegido, con independencia de las demás acciones y trámites legales que deba emprender la entidad por su parte. En todo caso, la Sala compulsará copias a los órganos de control (Contraloría y Fiscalía) para que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, revisen el proceso de contratación de los vehículos que integran los esquemas de seguridad a cargo de la Unidad Nacional de Protección y las posibles irregularidades que impiden, como ocurrió en este caso, que los automotores presten el servicio de seguridad con calidad, poniendo en riesgo la vida de los protegidos.

92. Es importante señalar que el accionante manifestó haber interpuesto una nueva acción de tutela el 27 de julio de 2020 dirigida específicamente a lograr el cambio de las dos llantas restantes de su vehículo de protección. Según informó, la solicitud de amparo fue negada por el juez de primera instancia y se encontraría en trámite el recurso de apelación. En este punto no se advierte ningún comportamiento temerario del accionante pues las pretensiones específicas y la situación fáctica son diferentes a las que motivaron la tutela inicial que fue seleccionada para revisión. Tampoco se configura la carencia actual de objeto, pues a la fecha sigue sin resolverse la pretensión del accionante. Por tal razón, la Corte debe pronunciarse sobre este asunto.

93. Por último, es preciso resaltar que mediante sendos correos electrónicos, el accionante ha venido insistiendo en que los problemas técnicos del vehículo persisten y que -incluso- se ha visto obligado a comprar llantas de segunda para poder transportarse. De acuerdo con el señor Torres, únicamente se han hecho arreglos parciales sobre el vehículo asignado a su esquema de protección. Asimismo, relata que en “el último mantenimiento preventivo, a pesar de haber anexado el peritaje de Autosura, [...] solo autorizaron el cambio de aceite y filtros que ya estaba pasado el cambio en más de 5.000 kms.” Por todo lo anterior, solicita al juez de tutela tomar medidas urgentes para garantizar la idoneidad técnica de su vehículo, así como el reintegro de los gastos en los que ha incurrido al tener que costear por su propia cuenta el cambio de neumáticos.

94. La Sala no se pronunciará sobre el presunto perjuicio patrimonial ocasionado al accionante, pues para ello existen las vías ordinarias de reclamación. Lo que sí ha quedado en evidencia con este expediente es que la Unidad Nacional de Protección no ha obrado

diligentemente para garantizar el buen estado del automotor, del cual depende, en buena parte, la integridad y la vida misma del líder social Henry Torres. El accionante aportó abundante registro fotográfico, testimonios y un peritaje señalando algunas fallas en el vehículo, las cuales no fueron desvirtuadas por la entidad, quien se limitó a realizar afirmaciones generales sobre la idoneidad del automotor.

95. Ahora bien, dado que el juez de tutela no es la autoridad técnica llamada a calificar la idoneidad del vehículo, se ordenará a la Unidad Nacional de Protección que agende, dentro de los tres días siguientes a la notificación de esta providencia y en coordinación con el señor Henry Torres, la revisión técnica integral del vehículo de protección en un centro especializado. La entidad demandada deberá garantizar que se hagan todos los ajustes necesarios. Igualmente, la Unidad Nacional de Protección deberá, en adelante, evaluar de forma periódica la idoneidad del vehículo para continuar prestando el servicio de protección. Para ello, asumirá oportunamente los correctivos y, de ser necesario, otorgará transitoriamente un automotor de reemplazo que cumpla con los estándares del esquema de protección conferido al accionante, mientras que el vehículo asignado se encuentre en reparación o, de forma definitiva, cuando así se requiera.

6.2. Proceso sancionatorio: la UNP vulneró el derecho fundamental al debido proceso del protegido y, con la amenaza de suspender temporalmente su vehículo, aumentó de forma desproporcionada el riesgo contra su vida

96. Como ya se expuso, las medidas sancionatorias en contra del señor Henry Torres nunca se materializaron, gracias al amparo dispuesto dentro de una segunda acción de tutela. Pese a esto, la UNP insiste en que su proceder se ajustó a derecho y que quienes se apartaron del marco jurídico fueron los jueces de tutela. Mediante Resolución 8447 de 2019 sostuvo: “Que esta Unidad deja constancia que acata lo ordenado (...) aun considerando tal decisión contraria al ordenamiento jurídico aplicable al programa de protección que lidera la Unidad Nacional de Protección, teniendo en cuenta que se cumplió con el procedimiento establecido en el artículo 2.4.1.2.2.44 del Decreto 1066.”

97. Para la Sala Segunda de Revisión es importante profundizar en este asunto. Aunque la suspensión de medidas de protección sea una potestad expresamente consagrada en el ordenamiento, su ejercicio suscita tensiones con varios principios y derechos

constitucionales. En últimas, la suspensión parcial del esquema de protección acarrea un riesgo grave para la vida de los protegidos. Es menester entonces advertir sobre las complejidades de este procedimiento, así como la carga argumentativa que se requiere de parte de la UNP.

98. Para comenzar, es necesario señalar que, por su naturaleza, finalidad y consecuencias sobre los derechos fundamentales, se trata de una expresión del derecho sancionatorio (*ius puniendi*) que busca reprimir y desincentivar conductas que se estiman contrarias al programa de protección y que puede conducir a la suspensión, e incluso, la finalización de las medidas. Según explicó la UNP, con este procedimiento se busca el acatamiento de las reglas de buen uso sobre los recursos de protección, al tiempo que la concientización sobre la salvaguarda del erario público. En tanto manifestación del derecho sancionador, cobran especial relevancia los principios del debido proceso.

99. El Decreto 1066 de 2015 “por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior” reglamenta el incidente de suspensión. En su artículo 2.4.1.2.44. establece que “el Director de la Unidad Nacional de Protección, o el Director de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional o el respectivo comandante, podrá, cuando le corresponda, suspender las medidas de protección adoptadas, previa consulta y autorización del comité respectivo.” Igualmente, enuncia una serie de conductas como causales de “uso indebido” y advierte que la reincidencia en estos comportamientos implicará la finalización de las medidas de protección. A continuación, el artículo 2.4.1.2.45. se encarga de detallar el procedimiento a seguir en estos casos, así:

“1. Notificación por escrito al protegido de la situación encontrada.

2. El protegido tendrá la oportunidad de controvertir los hechos, por escrito, en un plazo de 5 días hábiles, contados a partir de la fecha en que recibe la notificación.

3. Presentación ante el Comité respectivo de la novedad frente a uso indebido de las medidas.

5. Adopción de la decisión por parte del Director de la Unidad Nacional de Protección, mediante acto administrativo.

6. Notificación de la decisión al protegido.

7. Implementación de la decisión.”

100. De lo anterior se sigue que la decisión final recae en el Director de la Unidad Nacional de Protección, quien deberá tener en cuenta las recomendaciones formuladas por el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM), para luego presentar la conclusión a través de un acto administrativo, con las exigencias que ello supone, especialmente la suficiente motivación.

101. No obstante, la Corte observa con preocupación que, en sede de revisión, el jefe de la Oficina Jurídica de la UNP pretendió desconocer la responsabilidad de la entidad sobre este procedimiento, argumentando que “no es la UNP quien toma la decisión de suspender o no las medidas de protección por mal uso que le dan los beneficiarios. Dicha decisión recae sobre los delegados interinstitucionales que conforman el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendaciones de Medidas- CERREM.” Tal razonamiento es equívoco en tanto confiere a las recomendaciones del CERREM un alcance contrario al sentido natural del vocablo “recomendación”. Además, contraviene una lectura integral del Decreto 1066 de 2015 que, de forma clara, reitera que el CERREM es un órgano interinstitucional y consultivo encargado de “recomendar al Director de la Unidad Nacional de Protección, la finalización o suspensión de las medidas de protección cuando a ello hubiere lugar.” Llama igualmente la atención que la página web de la UNP incluya un pronunciamiento contrario a lo que ahora sostiene ante la Corte, pues allí se asegura que “el señor Director de la UNP adoptará o se apartará mediante acto administrativo de las recomendaciones proferidas por el CERREM.”

102. No es cierto entonces -como aduce el jefe de la Oficina Jurídica- que el rol de la UNP sea “estrictamente operativo.” Todo lo contrario, el personal de dicha entidad es el responsable de levantar la información inicial sobre el supuesto incumplimiento a los deberes de parte del protegido. A partir de ello, si lo considera pertinente, presenta ante el CERREM el caso, solicitando la suspensión de las medidas. Y luego de la recomendación que formula este Comité interinstitucional, el proceso termina en el despacho del Director de la UNP, a quien corresponde adoptar la decisión final.

103. La postura asumida por la UNP dentro del trámite de tutela -y reiterada ante la Corte- evidencia el convencimiento que tiene la entidad de no ser la responsable de la decisión de

suspensión del vehículo. Lo anterior también explica por qué la UNP contestó de forma escueta el cuestionario enviado por la Corte, sin hacer claridad suficiente respecto de los criterios que se siguen para tomar una decisión de esta magnitud. Y, en últimas, permite entender por qué la Resolución 3381 de 2019 -que ordena la suspensión en el caso concreto- carece de motivación suficiente, por cuanto la UNP asume que quien toma la decisión es el CERREM mientras que el acto administrativo que contiene la decisión es un mero trámite de notificación.

104. En múltiples ocasiones, la Corte ha señalado la necesidad de motivar los actos administrativos así: “el deber de motivación de los actos administrativos que (por regla general) tiene la administración, hace efectiva la cláusula de Estado de Derecho, el principio democrático, el principio de publicidad en las actuaciones de la administración, al tiempo que permite a los asociados contar con elementos de juicio suficientes para ejercer su derecho de contradicción y defensa a fin de acudir ante las instancias gubernativas y autoridades judiciales para controlar los abusos en el ejercicio del poder. De esta forma a la Administración corresponde motivar los actos, esto es, hacer expresas las razones de su decisión, mientras que a la jurisdicción compete definir si esas razones son justificadas constitucional y legalmente.”

105. Dicho mandato se ratifica en el Programa de prevención y protección, el cual consagra dentro de las funciones de la UNP, la de “informar al peticionario la decisión tomada y los motivos que la sustentaron respecto de la solicitud de medidas de protección.” No basta entonces con hacer referencia a la sesión técnica que tuvo el CERREM y sus recomendaciones finales, sino que además hay que presentar de forma específica las razones que soportan la decisión. Más aún, si se trata de un proceso sancionatorio que puede derivar en la suspensión y la finalización de las medidas de protección. En este tipo de instancias, la carga argumentativa en cabeza de la UNP es mayor pues, en principio, no es razonable aceptar que el uso indebido de los instrumentos de protección permita interponer una sanción que signifique el sacrificio de la vida. Como bien señaló el Procurador Delegado para la defensa de los Derechos Humanos:

“... el abuso o el indebido uso de un bien que se ha dado para la protección de la vida de un ser humano y de su familia no puede ser la causa para desconocer el derecho fundamental de la vida del defensor ni los derechos del núcleo familiar, al quedar

riesgosamente desprotegidos por razones de orden administrativo [...] Ningún servidor público puede obstaculizar el adecuado funcionamiento de la seguridad en aras de ejercer una potestad tendiente a corregir a quienes se han beneficiado de un esquema de seguridad, con el pretexto que el protegido ha actuado en indebida forma al hacer mal uso de un bien público, pues los bienes materiales primarían sobre el derecho sagrado de la vida y los principios que deben orientar la actividad de seguridad, los cuales desde esa perspectiva estarían en una posición privilegiada respecto del más importante de los derechos humanos.”

106. Desde sus primeros pronunciamientos, esta corporación ha declarado que “la vida constituye la base para el ejercicio de los demás derechos. Es decir, la vida misma es el presupuesto indispensable para que haya titularidad de derechos y obligaciones”, por lo que su contenido se hace “intangible frente al Estado y a los particulares mientras con su ejercicio no se infiera daño injusto a los derechos de otro.” Resulta inconcebible, de manera general, pensar que la infracción al reglamento de uso sobre un recurso material derive en la supresión de una medida de protección, de la cual depende la seguridad y la vida. Esta aproximación se torna imperativa en los momentos actuales, en los que el elevado número de asesinatos contra líderes sociales en nuestro país se ha convertido en una tragedia de magnitudes alarmantes y motivo de preocupación internacional.

107. De modo que existe una obligación reforzada de motivación en cabeza de la UNP, dentro del proceso de sanción dispuesto en los artículos 2.4.1.2.44. y 2.4.1.2.45. del Decreto 1066 de 2015. Para ello, la UNP deberá justificar de manera rigurosa que la decisión supera un examen de proporcionalidad estricto, explicando (i) el fin imperativo que persigue; (ii) por qué la medida sancionatoria escogida es conducente y necesaria, en tanto no puede ser remplazada por un medio alternativo menos lesivo; y (iii) cómo los beneficios de adoptar la medida excedan claramente las restricciones impuestas sobre otros principios y valores constitucionales, en concreto, el derecho a la seguridad personal y la vida del protegido.

108. Estando en riesgo la vida de una persona, no es fácil identificar casos concretos en los que se justificaría una medida de tal magnitud. Pero hipotéticamente, podrían considerarse escenarios en los que, por ejemplo, el uso indebido del vehículo conlleva la comisión de un delito que pone en riesgo la vida del personal de escolta o de terceros. Pero, se reitera, estos son escenarios extremos y absolutamente excepcionales que deben estar rigurosamente justificados por la UNP para legitimar una decisión tan compleja como el retiro temporal o

definitivo del esquema de seguridad. En últimas, el incumplimiento de unas reglas administrativas no debería suponer una sanción que comprometa la vida misma.

109. De lo contrario, el retiro parcial o total del esquema de protección como sanción al incumplimiento del reglamento interno, se convierte en un mecanismo irrazonable de control. Esto fue precisamente lo que ocurrió en el caso del señor Henry Torres Torres, en tanto que (i) la UNP no cumplió la carga argumentativa exigible en estos escenarios; (ii) se basó en una interpretación amplia del “uso indebido” de los recursos, desconociendo las particularidades del caso concreto; con lo cual (iii) configuró un riesgo desproporcionado e injustificado sobre este líder social y su núcleo familiar.

110. Para empezar, la Corte llama la atención sobre la falta de motivación específica y rigurosa de la Resolución 3381 de 2019, por la cual se suspende transitoriamente el uso del vehículo. Este acto administrativo de cinco páginas dedica la primera mitad de su contenido a incluir consideraciones generales sobre la normatividad que consagra los deberes de protección a las personas. En la siguiente página, resume el riesgo extraordinario que enfrenta el señor Henry Torres, en razón de su liderazgo social y su defensa de la minería tradicional. En la última página, y sin ningún tipo de contextualización, se limita a transcribir las recomendaciones formuladas por el CERREM en sesión del 24 de abril de 2019. Dicho de otra manera, no hay una sola motivación que fundamente la decisión de suspender el uso del vehículo, más allá del argumento de autoridad que remite al CERREM.

111. Esta irregularidad fue advertida por el señor Torres, quien reprochó, a través del recurso de reposición, la falta de argumentación. Fue con la Resolución 6338 de 2019 -que resuelve el recurso de reposición contra la anterior decisión- que la UNP finalmente brindó algún asomo del razonamiento que motivó el acto. Aunque no se precisaron las causales específicas del uso indebido en los términos del artículo 2.4.1.2.44., la entidad transcribió los principales hallazgos del proceso, con base en las denuncias formuladas por los antiguos escoltas del señor Torres, así:

“Desde que inicié el servicio el beneficiario viola todas las normas de seguridad haciendo mal uso de las medidas. No acata las recomendaciones de seguridad, hace caso omiso a las normas el vehículo. Utiliza el vehículo para transportar toda clase de personas ajenas al servicio de seguridad, como trabajadores de la mina, campesinos, nos ordena llevarlos y

esperarlos, hacer diligencias y volverlos a llevar donde ellos nos digan. En el vehículo carga motores, trasteos, arena de mina, explosivos que están totalmente prohibidos. Le informamos que está haciendo mal uso del vehículo y se pone de mal genio con nosotros, conduce el vehículo pese a que está prohibido hacerlo, abandona la seguridad poniendo en riesgo su vida, nos informa de los viajes una hora antes, pretende que nos quedemos al lado de la mina, la cual no es habitable.

[...]

El día 11 de mayo de 2017, el beneficiario Henry Torres estando en la mina, manda a alistar y cargar la camioneta blindada Toyota asignada para su seguridad, con bultos de piedra, como se puede apreciar en los videos

[...]

El 24 de junio de 2017, sienta las 07:52 horas el beneficiario Henry Torres envió la camioneta blindada asignada para su seguridad con el hombre de protección Isidro Sánchez Anchico, de la ciudad de Cali al municipio de Buenos Aires, a recoger a su familia, quedando con el otro hombre de protección, realizando desplazamientos el mismo día en taxi en la ciudad de Cali, apreciándose un mal uso de la medida por parte del beneficiario señor Torres al prescindir del vehículo blindado.”

112. El anterior relato atribuye varias conductas irregulares al accionante. Sin embargo, no hay pruebas concluyentes sobre su realización. Además, algunas de estas no pueden calificarse como “uso indebido”. Por ejemplo, según las resoluciones iniciales de la UNP, el esquema de protección se hacía extensivo a su núcleo familiar, por lo que es apenas comprensible que el vehículo blindado fuera usado eventualmente por su familia que residía en otro municipio. Así también lo concluyó previamente una comunicación interna de la UNP, por lo que esta Corte no entiende por qué los escoltas insisten en presentarlo como uso indebido.

113. Respecto al transporte de materiales de mina es cierto que el Decreto 1066 de 2015 prescribe que los elementos entregados deben usarse exclusivamente como medida de protección y que es causal de uso indebido “usufructuar comercialmente los medios de protección dispuestos en su favor.” Pero la Corte igualmente recuerda que el enfoque

diferencial es un principio transversal del programa de protección, en virtud del cual “deberán ser observadas las especificidades y vulnerabilidades por edad, etnia, género, discapacidad, orientación sexual, y procedencia urbana o rural de las personas objeto de protección.” Dentro del análisis que realice la UNP, deberá tener en cuenta que no toda actividad productiva orientada a la subsistencia puede catalogarse como comercial. Por ello, es importante valorar las condiciones específicas del caso para determinar si se configura el uso indebido del vehículo.

114. El transporte o manipulación de explosivos, por el contrario, sí es una actividad que de forma expresa figura entre las causales de uso indebido. No obstante, el señor Torres fue enfático al negar esta conducta o el transporte de cualquier otro tipo de material peligroso. Asegura que las fotos aportadas por los escoltas son borrosas y no aparece él en ellas, por lo que no pueden tenerse como pruebas concluyentes. Agrega que las quejas y los seguimientos realizados por sus antiguos escoltas, son una represalia por las denuncias que contra ellos presentó años atrás.

115. En 2016, la Asamblea del Consejo Comunitario de La Toma lo eligió como Presidente de la Junta de Gobierno. Luego de esta designación, y teniendo en cuenta que en 2015 ya habían sufrido un atentado con arma de fuego, le informó a sus escoltas que debían permanecer en el territorio, es decir, en Suárez (Cauca) pues viajar todos los días a Cali era costoso y peligroso por la rutina de desplazamientos, en una carretera donde ya habían sufrido un atentado. Estos se opusieron, manifestando que viajarían todos los días de regreso a Cali. Incluso, uno de ellos le habría advertido que, si lo perjudicaba, “él tenía mucho poder con el sindicato y me haría revocar el esquema de protección.” En todo caso, el señor Henry Torres envió una carta el 28 de noviembre de 2016 al Coordinador regional de la UNP, expresando su preocupación por el personal asignado y el incremento del nivel de riesgo sobre su integridad. Dos días después, los escoltas radicaron una queja por uso indebido del vehículo que dio inicio al proceso sancionatorio en comento.

116. No le corresponde a la Corte profundizar en estas circunstancias fácticas, ni determinar si el señor Torres realmente incurrió en alguna de las causales de uso indebido descritas en el Decreto 1066 de 2015. Pero lo que sí se reprocha es que la UNP haya tomado la decisión sancionatoria, dando plena credibilidad a la versión de los escoltas, sin haber tenido en cuenta la tensa relación que se había creado entre las partes involucradas. Tampoco es

comprensible la razón por la cual pasaron casi 18 meses entre el primer hecho reportado a dicha institución como uso irregular del vehículo y el momento en que se comunica al señor Henry Torres la iniciación de la investigación.

117. Finalmente, la decisión sancionatoria tampoco ponderó el riesgo extraordinario sobre la vida del accionante y lo que supondría la suspensión del vehículo blindado por un mes. Pese a que el señor Torres contaba con un esquema de protección desde el 2014, y que en abril de 2019 su auto fue atacado con arma de fuego, a los pocos días se profirió la Resolución 3381 suspendiendo el uso del mismo por un mes. Este examen de proporcionalidad es el que la Corte echa de menos, pues de entrada se advierte como irrazonable suspender, en esas circunstancias, el vehículo blindado asignado.

118. En suma, el procedimiento de suspensión de las medidas dispuesto por el Decreto 1066 de 2015 es una manifestación del ius puniendi, lo que supone el cumplimiento del debido proceso y, especialmente, del deber de motivación. Dicha carga argumentativa recae sobre el Director de la UNP, a quien corresponde adoptar el acto administrativo final, para lo cual ha de tener en cuenta la recomendación que formule el CERREM. Estando en entredicho la suspensión de una medida dispuesta para proteger la vida de una persona previamente calificada con riesgo extraordinario o extremo, el deber de motivación es reforzado. Le corresponde a la UNP justificar por qué la sanción supera el examen estricto de proporcionalidad. De lo contrario, se configura una amenaza adicional e irrazonable sobre la vida del protegido, como ocurrió en esta ocasión. Sin embargo, en tanto este asunto fue resuelto a través de una segunda tutela, no hace falta que la Corte profiera ninguna orden adicional, más allá de una advertencia a la UNP para que se abstenga de este tipo de conductas.

6.3. Ampliación del esquema de protección al núcleo familiar: la UNP no justificó el desmonte de la protección que venía recibiendo la familia del señor Henry Torres y, por lo tanto, esta debe ser reestablecida

119. Dentro de las pretensiones formuladas por el accionante, está la de ampliar efectivamente el esquema de protección a su núcleo familiar, conformado por su compañera, y tres hijos, quienes residen en la ciudad de Cali. La Corte accederá a esta petición, en tanto que la UNP no motivó la decisión de abandonar esta medida que, en los últimos años, venía

cobijando a la familia del señor Torres.

120. De acuerdo con la calificación del riesgo adelantada por el Programa de protección y las resoluciones que fijaron los esquemas de protección en los años 2017 y 2018, se había dispuesto expresamente que “las medidas de protección serán extensivas al núcleo familiar.” Decisión que es comprensible en tanto que, como lo manifestó el accionante, su familia reside sola en la ciudad de Cali, donde sus hijos asisten a la universidad y al colegio.

121. Sin embargo, dentro del proceso sancionatorio que cursaba contra el accionante por el presunto uso indebido del vehículo, la Resolución 3381 del 15 de mayo de 2019, además de ordenar la suspensión transitoria del carro, conceptuó que “una vez se restablezca el esquema de protección, no quedará extensivo al núcleo familiar.” Esto resulta problemático en tanto que el escenario sancionatorio no es el espacio adecuado para ventilar la necesidad de continuar o no con la protección al núcleo familiar, lo cual supone un razonamiento distinto (no punitivo) y un sustento fáctico específico. Aunque dicha resolución fue invalidada por el juez de tutela de instancia, la decisión de no extender el esquema de protección a la familia fue luego plasmada por las resoluciones 8451 de 2019 y 2087 de 2020, sin precisar las razones específicas para este cambio.

122. Sobre el particular, se interrogó en sede de revisión a la entidad, quien se limitó a informar que “[c]onforme con las recomendaciones emitidas por el CERREM en sesión del 06 de noviembre de 2019 y adoptadas mediante Resolución No. 8451 del 21 de noviembre de 2019, las medidas asignadas no son extensivas al núcleo familiar.”

123. Esta Sala reitera que “la UNP es la entidad que tiene la competencia, los recursos humanos y el conocimiento técnico para determinar el nivel de riesgo de un ciudadano y las medidas de protección a adoptar.” Mas ello no la exime de respetar el debido proceso administrativo y, en concreto, la obligación de motivar sus decisiones. Con respecto al derecho a la seguridad de los miembros de su núcleo familiar no se evidencia que ello haya sido así. Como se dijo, la Resolución 8451 del 21 de noviembre de 2019 resolvió no hacer extensivas las medidas de seguridad al núcleo familiar del accionante, sin siquiera ofrecer una explicación mínima al respecto. Dicho análisis era indispensable, más aún cuando (i) su familia venía siendo cobijada, en los últimos años, por la protección ampliada que ordenó la misma UNP; (ii) el artículo 2.4.1.2.40. dispone que “las medidas de protección solo podrán

ser modificadas por el Cerrem cuando exista una variación de las situaciones que generaron el nivel de riesgo”, situación que no se verificó en este caso concreto; (iii) por el contrario, el riesgo del accionante se ha incrementado, llegando a 59.99%, la calificación más alta que este haya recibido.

124. Las más recientes resoluciones tampoco subsanan esta falta de motivación, pese a que este ha sido el objeto central de inconformidad en los recursos de reposición interpuestos por el accionante. En Resolución 531 del 05 de febrero de 2020, la entidad se limitó a señalar que “con relación a la solicitud de hacer extensivas las medidas de protección a su núcleo familiar, es importante recordar que son los miembros del CERREM quienes poseen la facultad de recomendar las medidas que consideren idóneas de acuerdo con la situación fáctica de cada caso en particular. No obstante, esta Dirección en aras de ser garante con los derechos fundamentales que le asisten al beneficiario y a su núcleo familiar, remitirá dicha solicitud a la Secretaría Técnica del CERREM y esta a su vez eleve la solicitud a los miembros que conforman dicho comité, para que en el marco de sus competencias sea tenida en cuenta dentro de la valoración.” En términos similares, la Resolución 4693 del 24 de julio de 2020 despachó negativamente el recurso de reposición, absteniéndose de brindar siquiera un argumento para el cambio del esquema de seguridad respecto a la familia y delegando completamente la responsabilidad en el CERREM.

125. En consecuencia, la Sala Segunda dispondrá la reanudación de la ampliación del esquema de protección al núcleo familiar del accionante, en los términos dispuestos por la Resolución 7580 del 07 de septiembre de 2018 hasta tanto la Unidad Nacional de Protección no examine este punto, y sustente de forma específica y técnica las razones para desmontar esta orden.

6.4. Contratación del escolta de confianza: la UNP debe garantizar un esquema de protección con enfoque diferencial, idóneo para las particularidades del protegido y su entorno

126. De forma reiterada, el señor Henry Torres ha solicitado el nombramiento de personas de confianza y con enfoque diferencial dentro de su equipo de protección. Una de las preocupaciones centrales del accionante ha sido que los escoltas asignados no residen en la zona donde él habita, por lo que cada día deben volver a sus municipios de origen. Esto ha sido comunicado por el accionante a la UNP, y también ha suscitado malestar entre el

personal de protección asignado, al verse comprometidos a pasar varias horas e incluso noches enteras lejos de sus lugares de residencia. En una misiva enviada en 2016 al coordinador regional, el señor Torres manifestó la siguiente situación:

“Uno de mis escoltas asignados, Christian Miro Torres, hace más de un mes y medio no le dan descanso. Por esa razón, tomé la decisión como ser humano que descansara el sábado y domingo 26 y 27 de noviembre [...] Por ello, le dije al señor Edwin Escobar que nos desplazaríamos a Buenos Aires (Cauca), el sábado 26 y regresaríamos el día domingo 27 de noviembre [...] Y porque estamos en las reuniones organizativas previas a la elección de Junta de Gobierno y representante legal del Consejo Comunitario “Cerro Teta”, el próximo 15 de diciembre, del cual también hago parte por ser del área de influencia de la zona minera. A lo que el señor Escobar dijo que no aceptaba quedarse en la zona porque no había condiciones de seguridad ni de salubridad para pernoctar. Su condición para seguir en mi esquema era ir y regresar a la ciudad de Cali.”

127. Esta solicitud, al parecer, ocasionó malestar en su cuerpo de escoltas que luego dio inicio al proceso sancionatorio, al que ya se hizo referencia. En otro escrito enviado a finales de 2018 a la UNP, el accionante volvió a solicitar la rotación de su escolta, postulando, esta vez, a un candidato para su reemplazo:

“Por medio de la presente de manera respetuosa propongo la hoja de vida del señor Alexander Montaña García, quien tiene una buena hoja de vida y cumple con la experiencia exigida, más de dos años de escolta tanto en el ejército de Colombia como en su última empresa, además de experiencia en manejo de armas. Pero lo más importante, hace parte de nuestro Consejo Comunitario La Toma, Suárez, pues es nacido y criado en el territorio. Por lo tanto, no se le dificulta adaptarse a nuestra forma de vida, como con los escoltas que envían de Popayán que, como lo hemos expuesto en diferentes espacios y audiencias [...] van y o dejan al protegido botado en la casa en su territorio y se regresa a la cabecera municipal de Suárez con el vehículo y armas gastando el poco combustible asignado. Y regresan cuando el protegido va a viajar, si hay combustible, y si no, se quedan en sus residencias, relajados mientras el protegido está en el territorio desprotegido.”

128. Frente a esta pretensión, la UNP informó que el señor Alexander Montaña García “no cumplía a cabalidad con los [requisitos].” Adujo que el proceso de selección lo lleva a cabo

una empresa externa, de las que conforman las uniones temporales. Esta respuesta fue comunicada el 24 de diciembre de 2018, mediante correo electrónico. Frente a dicha situación, el accionante solicitó la reevaluación del postulado, petición que fue acogida. No obstante, el resultado fue el mismo y se notificó al señor Torres mediante comunicación externa OFI19-000010735 del 14 de marzo de 2019, aclarando que no puede entenderse como una obligación la asignación inmediata de los hombres de protección que postule el beneficiario, pues toda persona que preste el servicio de protección en el programa debe surtir un proceso de selección.

129. En sede de revisión, la Corte conoció que, mediante Resolución 8451 del 21 de noviembre de 2019, la UNP acogió las recomendaciones del CERREM, en el sentido de reforzar el esquema de protección del accionante, a través un hombre adicional de protección con enfoque diferencial y/o de confianza. Igualmente, allí se dispuso:

“...remitir el presente caso al Grupo de Implementación de Medidas, para que tenga en cuenta el enfoque diferencial al momento de la implementación de los hombres de protección, y a su vez se solicite al beneficiario postular las hojas de vida que cumplan con los requerimientos mínimos establecidos para la prestación del servicio de protección. Sin embargo, se solicita implementar hombres de protección por parte de la UNP hasta tanto se surta el proceso de contratación de los hombres de protección de confianza.”

130. Aunque las resoluciones más recientes no incluyan expresamente esta anotación, la Sala de Revisión destaca la importancia de que el esquema de protección asignado al señor Torres prevea hombres de confianza con enfoque diferencial. De lo expuesto en el expediente se han hecho notorias las tensiones que surgieron con los escoltas que residían en otros municipios y que no podían acoplarse fácilmente a las actividades ni el modo de vida que lleva el accionante, quien es un líder social y comunitario afro, cuyo ejercicio diario transcurre principalmente en el área rural del departamento del Cauca.

131. En este punto es preciso resaltar que uno de los principios rectores del programa de protección a cargo de la UNP es, justamente, el enfoque étnico, lo cual implica un análisis de las particularidades del protegido y su entorno, así como la implementación de medidas acordes con dicha situación. En esta misma dirección, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, recomendó al Estado colombiano profundizar, dentro del programa de

protección de líderes, un enfoque diferenciado que tome en cuenta, entre otros, “las condiciones de las personas a ser protegidas y la necesidad de medidas de protección culturalmente adecuadas.”

132. Sin embargo, el señor Torres manifestó a la Corte que, en la actualidad, “solo cuenta con un escolta de confianza y otro que me implementaron de manera provisional”, en contravía con su esquema de protección que debe estar conformado por tres de hombres de protección.

133. En consecuencia, la Corte ordenará a la UNP que, en el término de cinco días, si aún no lo ha hecho, complete el esquema de protección asignado al señor Torres, priorizando aquellos escoltas que tengan un perfil diferencial, acorde con la comunidad que representa el señor Torres y con disponibilidad para permanecer en la zona. Es clave que las medidas de protección sean culturalmente adecuadas para que resulten idóneas. De ser necesario, la Unidad Nacional de Protección deberá emprender las acciones correspondientes para que los requisitos de selección exigidos al personal de escolta tengan ajustes razonables y sean consecuentes con el enfoque diferencial que demanda este tipo de casos. También se pueden contemplar iniciar programas de capacitación especiales para esta población.

6.5. Traslado del esquema de protección de la regional Cauca a la regional Valle del Cauca de la UNP: la Corte no advierte vulneración en tanto no se aportó solicitud en este sentido

134. La UNP explicó que hasta el momento no ha recibido una petición respecto del traslado del esquema de protección de la regional Cauca a la regional Valle del Cauca. Y que el “beneficiario puede solicitar en cualquier momento la viabilidad de traslado de ubicación y/o de regional, en atención a sus actividades, indicando el lugar exacto de ubicación y motivo de traslado; no obstante, se debe aclarar que si desea continuar con el mismo esquema de protección, es necesario contar con la disponibilidad de los hombres de protección para realizar el traslado, o en su defecto, de no contar con dicha disponibilidad, iniciar el proceso de selección para que se pueda brindar la protección en el nuevo lugar de ubicación.” El accionante, por su parte, no allegó una solicitud específicamente dirigida en este sentido.

135. Dicho lo anterior, la Sala de Revisión no advierte una vulneración al derecho a la seguridad personal del accionante. En este caso, se recuerda al señor Henry Torres Torres que adelante la petición directamente ante la entidad accionada, en caso de continuar con

interés en la pretensión.

#### 6.6. Subsidio económico: la Corte no advierte vulneración alguna

136. Por último, el señor Henry Torres solicitó “bien sea a través de la UNP, la Unidad de Restitución de Tierras o la entidad que cumpla esas funciones” un subsidio económico para vivienda y manutención “pues en las condiciones actuales no puedo laborar por mi seguridad y de las actividades comunitarias que desarrollo no percibo ningún ingreso.”

137. Para el análisis de esta solicitud, debe tenerse en cuenta que el Juzgado Tercero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Cali profirió sentencia el 9 de marzo de 2020, en el marco del proceso en el que el accionante y su esposa solicitaron la restitución y formalización de tierras abandonadas y despojadas forzosamente. En dicha decisión judicial, se ordenó a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV- verificar si existen carencias de subsistencia y, en caso afirmativo, realizar giros de atención humanitaria; y, (ii) a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas -UAEGRTD- que, por un lado, se postule al accionante para que le sea asignado un proyecto productivo, y, por el otro, se otorgue un proyecto de explotación económica del predio ‘Mina La Milagrosa’. En consecuencia, dicho fallo incluyó tres órdenes con miras a garantizar el apoyo económico solicitado por el accionante.

138. Además, dentro de las competencias de la UNP, en el marco del Programa de protección a personas en razón a su situación de riesgo extraordinario, no se incluyen medidas de este tipo. Por lo que la Corte no advierte, en este punto, ninguna vulneración por parte de la entidad.

#### 7. Síntesis de la decisión

139. La tutela de la referencia fue interpuesta por el señor Henry Torres Torres contra la UNP, al considerar que las actuaciones recientes de la entidad ponen en inminente y grave riesgo su vida y la de su núcleo familiar, por lo que solicitó: (i) el cambio del vehículo de protección; (ii) la no suspensión del vehículo por presunto mal uso; (iii) la ampliación del esquema a su grupo familiar; (iv) la contratación del escolta de confianza propuesto; (v) el traslado de su caso a la regional Valle del Cauca de la UNP; y (vi) un subsidio económico para vivienda y manutención.

140. El accionante es un líder social de las comunidades negras del Cauca. Por su protagonismo en la defensa del medio ambiente, la recuperación del territorio y la salvaguarda de la minería artesanal, ha sido objeto de diversas amenazas, desplazamiento e, incluso, atentados. Se ha visto incurso en un escenario violento que se ha extendido por décadas y que ha golpeado con fuerza los municipios de Suárez y Buenos Aires (Cauca), donde residía con su familia y aún hoy continúa esforzándose por regresar a la tierra despojada y evitar que terceros se apropien ilegítimamente de los recursos mineros.

141. En este contexto de violencia, la Sala Segunda de Revisión considera que le asiste razón al accionante en las cuatro primeras pretensiones. En efecto, la UNP desconoció sus obligaciones con respecto a la vida e integridad del señor Torres, al no obrar con la debida diligencia en la garantía de la idoneidad técnica del vehículo asignado, al pretender suspender por un mes el uso del vehículo pese a las consecuencias que ello supondría en el protegido, al haber desmontando inmotivadamente la cobertura de la protección al núcleo familiar y al no tener en cuenta el enfoque diferencial para conformar los escoltas.

142. De manera transversal, la Corte observa el incumplimiento del deber de motivación que le asiste a la UNP y que es un elemento esencial del derecho al debido proceso, que se refuerza en escenarios de amenazas a líderes sociales. Igualmente, En este punto, la Corte retoma la reflexión de la jueza de instancia cuando de manera acertada expresó: “los jueces constitucionales no pueden ser indiferentes ante la realidad de riesgo que atraviesan los dirigentes y representantes de comunidades en todo el territorio nacional e imponer una carga desproporcionada a este grupo de personas teniendo en cuenta el riesgo al que están expuestas sus vidas.”

### III. DECISIÓN

143. La entidad estatal responsable de brindar protección a los líderes sociales (Unidad Nacional de Protección) vulnera los derechos fundamentales al debido proceso, la integridad y la vida de un protegido cuando toma decisiones que (i) no se compadecen con el escenario de violencia que enfrenta el protegido y (ii) no están motivadas de forma rigurosa, técnica y específica, excusándose en que es responsabilidad conjunta de otras instituciones y ocasionando con ello un riesgo desproporcionado sobre la vida del protegido.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del

Pueblo y por mandato de la Constitución,

## RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR el fallo proferido el 15 de mayo de 2019, en única instancia, por el Juzgado Décimo Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Cali en el proceso de la referencia. En su lugar, CONCEDER EL AMPARO al señor Henry Torres Torres de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la integridad y la vida, en los términos de esta providencia.

SEGUNDO.- ORDENAR a la Unidad Nacional de Protección que agende, dentro de los tres días siguientes a la notificación de esta providencia y en coordinación con el señor Henry Torres, la revisión técnica integral del vehículo de protección en un centro especializado. La entidad demandada deberá garantizar que se hagan todos los ajustes necesarios. Igualmente, la Unidad Nacional de Protección deberá, en adelante, evaluar de forma periódica la idoneidad del vehículo para continuar prestando el servicio de protección. Para ello, asumirá oportunamente los correctivos y, de ser necesario, otorgará transitoriamente un automotor de reemplazo que cumpla con los estándares del esquema de protección conferido al accionante, mientras que el vehículo asignado se encuentre en reparación o, de forma definitiva, cuando así se requiera.

TERCERO.- ORDENAR a la Unidad Nacional de Protección que reanude, de manera inmediata, la ampliación del esquema de protección al núcleo familiar del accionante, en los términos dispuestos por la Resolución 7580 del 07 de septiembre de 2018, hasta tanto no examine este punto, y sustente de forma específica y técnica las razones para desmontar dicha orden.

CUARTO. ORDENAR a la Unidad Nacional de Protección que, si aún no lo ha hecho, dentro de los cinco días siguientes a la notificación de este fallo, complete el esquema de protección asignado al señor Henry Torres Torres, priorizando aquellos escoltas que tengan un perfil diferencial, acorde con la comunidad que representa el señor Torres y con disponibilidad para permanecer en la zona. De ser necesario, la Unidad Nacional de Protección deberá emprender las acciones correspondientes para que los requisitos de selección exigidos al personal de escolta tengan ajustes razonables y sean consecuentes con el enfoque diferencial que demanda este tipo de casos. También se pueden contemplar programas especiales de capacitación.

QUINTO. ADVERTIR a la Unidad Nacional de Protección que el procedimiento de suspensión de las medidas dispuesto por el Decreto 1066 de 2015 es una manifestación del ius puniendi, por lo que exige el cumplimiento del debido proceso y, especialmente, del deber de motivación que recae sobre el Director de la Unidad Nacional de Protección, a quien corresponde justificar por qué la sanción supera el examen estricto de proporcionalidad. De no ser así, debe abstenerse de tomar este tipo de medidas.

SEXTO.- SOLICITAR a la Procuraduría General de la Nación que acompañe al señor Henry Torres Torres y a su familia, si así lo requieren, dentro de las órdenes que se derivan del presente fallo, ante las distintas autoridades, explicando los trámites legales que deben surtir y los mecanismos de defensa con que cuenta el accionante.

SÉPTIMO.- COMPULSAR copias a la Contraloría General de la República y a la Fiscalía General de la Nación para que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, revisen el proceso de contratación de los vehículos que integran los esquemas de seguridad a cargo de la Unidad Nacional de Protección y las posibles irregularidades que impiden, como ocurrió en este caso, que los automotores presten el servicio de seguridad con calidad, poniendo en riesgo la vida de los protegidos.

OCTAVO.- DEVOLVER al Juzgado Décimo Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Cali el expediente digitalizado del proceso de tutela de la referencia. Una vez se retomen actividades normales, la Secretaría General de la Corte Constitucional deberá ENVIAR el expediente físico al referido despacho.

NOVENO.- Líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991 para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase y publíquese.

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS JAVIER MORENO ORTIZ

Magistrado

Con aclaración de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

con salvamento parcial de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

LUIS JAVIER MORENO ORTIZ

A LA SENTENCIA T-439/20

Magistrada Ponente:

DIANA FAJARDO RIVERA

Con el acostumbrado respeto, manifiesto que comparto tanto la decisión de amparar los derechos del accionante como las órdenes dadas en la sentencia. No obstante, considero que en el análisis de procedencia ha debido examinarse cada una de las pretensiones del actor. En este análisis previo a la decisión de fondo, se debía señalar que la pretensión relativa al pago de un subsidio económico para vivienda y manutención en la ciudad de Cali, que en la sentencia no se ampara, debía excluirse del análisis de fondo, en vista de que no cumplía con el presupuesto de la legitimidad en la causa por pasiva.

Para satisfacer el presupuesto de la legitimidad en la causa por pasiva, se debe acreditar: 1) que se trata de un sujeto respecto del cual procede la tutela y 2) que a dicho sujeto le puede ser imputada la conducta que causa la vulneración o la amenaza del derecho fundamental. En este caso, si bien es posible presentar tutelas contra la Unidad Nacional de Protección, que es una autoridad del Estado, la conducta que vulnera o amenaza los derechos no puede serle imputada a ella, pues la mencionada pretensión no corresponde a sus competencias. El ente competente para otorgar apoyos a la vivienda, en el marco de medidas de

restablecimiento y rehabilitación a favor de quienes se encuentren en un riesgo extraordinario o extremo en el Programa de Protección dirigido por la Unidad Nacional de Protección, según lo previsto en el artículo 2.4.1.3.12 del Decreto 1066 de 2015, es el Ministerio de Vivienda.

Dado que, en todo caso, dicha pretensión no se amparó, mi discrepancia frente al razonamiento de la sentencia se limita a no haberla descartado en el análisis de procedencia, sino haberla estudiado en el análisis de fondo, de lo cual se seguiría, al menos implícitamente, que la pretensión era procedente, cuando en realidad considero que no lo era.

Fecha ut supra.

LUIS JAVIER MORENO ORTIZ

Magistrado (E)

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

A LA SENTENCIA T-439/20

Referencia: Expediente T-7.719.491

Asunto: Acción de tutela presentada por Henry Torres Torres contra la Unidad de Protección Nacional – UNP

Magistrada Ponente:

DIANA FAJARDO RIVERA

Mediante sentencia T-439 de 2020, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional concedió el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, a la integridad personal y familiar, y a la vida del líder social Henry Torres Torres, debido a que las actuaciones desplegadas por la Unidad Nacional de Protección – UNP, han puesto en riesgo al accionante al no tener en cuenta las actividades que realiza, ni el lugar en el que desarrolla

las mismas. Frente a lo anterior, la Sala logró advertir que la UNP profirió decisiones insuficientemente motivadas y se abstuvo de tomar correctivos necesarios para garantizar la seguridad del señor Henry Torres Torres.

Si bien comparto la orden que reconoce la necesidad de otorgar el amparo al accionante, dado el preocupante escenario actual del país frente a la creciente victimización de líderes sociales, discrepo parcialmente de las órdenes contenidas en la sentencia T-439 de 2020, particularmente de las contenidas en los numerales segundo, cuarto y quinto, razón por la cual salvo parcialmente mi voto. A continuación, expondré las razones sobre las cuales se fundamenta esta conclusión.

1. 1. Acorde con los elementos probatorios analizados por la Sala, el vehículo asignado al accionante fue revisado y reparado en el mes de mayo de 2019 e incluso, después de tal evaluación la UNP requirió al taller mecánico, a efectos de valorar y realizar los arreglos correspondientes al blindaje del automotor. Sin embargo, la Sala consideró que la UNP no había actuado con diligencia, pues su responsabilidad era la de velar porque los vehículos de protección se encuentren en óptimas condiciones para los fines dispuestos. En consecuencia, la orden segunda dispone que se agende la reparación integral del vehículo, en caso de no haberse programado la misma. Sobre el particular, considero que la mencionada orden carece de eficacia en tanto, como se mencionó en líneas anteriores, ya la UNP había realizado las reparaciones correspondientes y también había requerido los arreglos sobre el blindaje. En consecuencia, para la fecha en la que se profiere la sentencia de la referencia, esta orden podría resultar inocua o generar mayores gastos en la UNP, al obligarla a realizar una nueva evaluación sobre la integralidad del vehículo recientemente reparado.

2. De otro lado, la sentencia T-439 de 2020 determinó que debido a la calidad de líder social que ostenta el accionante, en este tipo de casos se requiere de un enfoque diferencial respecto del esquema de protección asignado. Frente a lo anterior, considero que la asignación de un determinado esquema de protección se define de conformidad con el nivel de riesgo extraordinario individual de cada asegurado, el cual es evaluado y verificado por la UNP. En consecuencia, considero que no puede la Corte Constitucional desconocer el diseño del programa de protección y ordenar que en un esquema de seguridad tipo 3, como el asignado al accionante, el cual se compone de 3 escoltas más un solo escolta con enfoque diferencial, se modifique de manera que, si a la fecha de proferirse esta sentencia aún no se

encuentra completo el mencionado esquema de seguridad, entonces, se proceda a realizar la contratación correspondiente con enfoque diferencial e incluso se permita la capacitación de miembros de la comunidad del accionante. Dicha orden, en mi parecer, desborda las competencias del juez de tutela, sobre todo si se tiene en consideración que la sentencia de la referencia no analizó la conformación de los esquemas de seguridad, sus características y las razones mediante las cuales se hace su designación. Lo anterior, además, porque las personas seleccionadas para desempeñar el papel de escoltas tienen que relacionar unos conocimientos especiales y unas destrezas específicas sobre el desarrollo de sus labores de protección, las cuales deben valorarse con especial cuidado, pues se trata de personal altamente calificado para el desempeño de la función encomendada.

3. Finalmente, considero que la sentencia T-439 de 2020 no podía estudiar y pronunciarse de fondo sobre el proceso sancionatorio iniciado por la UNP en contra del actor, por al menos dos razones. En primer lugar, (i) al presentarse la tutela de la referencia objeto de este salvamento no existía dicho proceso, el accionante solo había sido notificado del inicio del trámite sancionatorio en su contra, debido al mal uso de las medidas de protección. Por consiguiente, las decisiones al interior del proceso sancionatorio no fueron conocidas ni valoradas por los jueces de instancia de tutela y en ese sentido, la labor de revisión de la Corte Constitucional se encuentra circunscrita a verificar las providencias judiciales proferidas por los mencionados jueces de tutela. Y, en segundo término, (ii) el accionante informó y así lo reconoció la sentencia T-439 de 2020, que se interpuso una acción de tutela contra el proceso sancionatorio, la cual no habilita al juez constitucional a que, en una acción anterior, se pronuncie sobre el asunto, aun cuando este no haya sido decidido de fondo.

En razón a las anteriores consideraciones, salvo parcialmente mi voto en la decisión adoptada por la Sala.

Con el debido respeto,

Fecha ut supra

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado