

T-707-15

Sentencia T-707/15

DERECHO A LA VIDA, INTEGRIDAD Y SEGURIDAD PERSONAL-Procedencia de la acción de tutela para su protección

En los casos que se invoca la protección de los derechos fundamentales a la vida, la integridad y la seguridad personal, a propósito de la alteración de medidas de protección brindadas por el Estado a un ciudadano, la Corte Constitucional ha sostenido constantemente que la tutela es un mecanismo de defensa judicial plausible, aun cuando existan otros medios en la jurisdicción contenciosa administrativa para censurar las actuaciones de las respectivas autoridades, como la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. En virtud de las condiciones especiales de las personas que reclaman la protección y las circunstancias apremiantes de seguridad que atraviesan, se ha establecido que el medio defensa de la jurisdicción contenciosa administrativa resulta ineficaz, pues la duración del trámite puede conducir incluso a una interferencia grave en el derecho fundamental a la vida.

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Opera para proteger a las personas de aquellas situaciones que se ubican en el nivel de riesgos extraordinarios, que el individuo no tiene el deber jurídico de soportar

El reconocimiento del derecho a la seguridad personal supone, entre otras cosas, que todos los asociados reciban protección de las autoridades públicas en aquellos casos en que estén expuestas a un riesgo que atenta contra sus bienes fundamentales, y que no tengan el deber jurídico de soportar. Ese riesgo, ha señalado la jurisprudencia, debe ser extraordinario o extremo, es decir, debe ir más allá de los riesgos ordinarios de la vida cotidiana. Por lo mismo, y con el fin de contrarrestarlo o eliminarlo, corresponde a las autoridades identificar y controlar todo “peligro específico, cierto, importante, excepcional y desproporcionado”.

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

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Adquiere importancia cuando es invocado por sujetos que con ocasión de su pertenencia a ciertos grupos minoritarios están sometidos a riesgos desproporcionados

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

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

DERECHO AL DEBIDO PROCESO-Alcance

ACTO ADMINISTRATIVO-Deber de motivación

SERVICIO DE PROTECCION A PERSONAS-Principios de causalidad e idoneidad

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Procedimiento administrativo para acceder o continuar con medidas de protección

DERECHOS A LA SEGURIDAD PERSONAL, AL DEBIDO PROCESO Y A LA PARTICIPACION EN POLITICA-Caso en que Unidad Nacional de Protección y Policía Nacional redujeron al actor esquema de seguridad sin justificar actos en algún estudio técnico

Referencia: Expediente T-4977923

Acción de tutela instaurada por Wilson Alfonso Borja Díaz contra la Unidad Nacional de Protección, el Ministerio del Interior y la Policía Nacional.

Magistrada Ponente:

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de noviembre de dos mil quince (2015).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados María Victoria Calle Correa, Myriam Ávila Roldán (E) y Luis Guillermo Guerrero Pérez, en ejercicio de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, profiere la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión de los fallos emitidos, en primera instancia, por la Sala Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá el dieciséis (16) de febrero de dos mil quince (2015) y, en segunda instancia, por la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura el quince (15) de abril de dos mil quince (2015), en el proceso de tutela iniciado por Wilson Alfonso Borja Díaz contra la Unidad Nacional de Protección,[1] el Ministerio del Interior y la Policía Nacional.

El proceso de la referencia fue escogido para revisión por la Sala de Selección Número Siete de la Corte Constitucional, mediante auto del treinta y uno (31) de julio de dos mil quince (2015).

Wilson Alfonso Borja Díaz presentó acción de tutela en defensa de sus derechos fundamentales a la vida, la seguridad personal, el debido proceso y la participación política. Manifiesta que como dirigente de un partido de izquierda y oposición (Polo Democrático Alternativo) el Estado colombiano le ha brindado diferentes medidas de seguridad que buscan garantizarle el libre ejercicio de su actividad política, pero que en el año dos mil catorce (2014) las entidades demandadas redujeron notoriamente su esquema en contra de un concepto especializado de un grupo de valoración interno de la UNP, y sin justificación técnica que soporte esa actuación.

La acción de tutela se fundamenta en los siguientes

1. Hechos

1.1. Wilson Alfonso Borja Díaz, quien tiene sesenta y tres (63) años de edad,[2] ostenta el cargo de 'Secretario de Formación' del partido político Polo Democrático Alternativo,[3] el cual se reconoce como una colectividad de izquierda democrática y oposición.[4] Antes de dicho cargo, el actor fue Presidente de la Federación Nacional de Trabajadores al Servicio del Estado, militante del Partido Comunista Colombiano y miembro fundador de la Unión Patriótica. Así mismo, fue elegido Representante a la Cámara por Bogotá para los períodos 2002-2006 y 2006-2010.

1.2. Con ocasión de sus posturas políticas, el señor Borja fue víctima de un atentado contra su vida el quince (15) de diciembre del año dos mil (2000). Al respecto, señaló: “[...] fui víctima de un casi certero atentado [...] el cual se arremetió por una banda de ocho personas en diferentes vehículos y motos, los cuales impactaron 57 disparos contra el vehículo en el que me movilizaba, causando tres heridas a mi persona, siendo la de mayor consecuencia la de la pierna derecha”,[5] la cual le causó una pérdida de capacidad funcional relevante.[6] Por la comisión de ese delito están condenados a penas privativas de la libertad los actores materiales del atentado,[7] pero no los determinadores.[8]

1.3. En razón a los hechos anteriores, Wilson Alfonso Borja Díaz ha sido protegido por organismos internacionales y el Estado colombiano. Así, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos,[9] el veintinueve (29) de diciembre de dos mil (2000), decretó a su favor medidas cautelares tendientes a que le garantizaran su seguridad e integridad personal;[10] y el Estado, mediante la Policía Nacional y la oficina de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, implementó para él diferentes dispositivos de seguridad. Afirma el actor que para el año dos mil once (2011) contaba con las siguientes condiciones de protección: “2 vehículos blindados, 1 vehículo corriente, 14 unidades de escolta con su respectiva dotación (14 pistolas 9mm, 14 chalecos antibalas, y 14 radios de comunicación Avantel), [además] de vigilancia permanente de la Policía Nacional en [su] residencia”. [11]

1.4. Asegura el señor Borja que, a pesar de haber acreditado la necesidad de un esquema de seguridad 'duro' por más de tres (3) años, le redujeron las medidas en el año dos mil catorce (2014); y que para esa fecha la UNP había asumido las funciones de administrar la prestación del servicio de protección en remplazo de la Oficina de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, conforme a lo dispuesto en el Decreto 4065 de 2011.[12] Expone que el cambio de su sistema de seguridad se materializó con las siguientes actuaciones: (i) mediante Resolución No. SP 0014 del 18 de febrero de 2014, la UNP determinó que el riesgo al cual estaba sometido era “extraordinario” y, aun cuando un grupo de valoración interno de la entidad había recomendado mantener sus medidas de protección, se le ajustó su esquema a uno “tipo 4”, consistente en “un vehículo blindado, uno convencional, seis (6) hombres de protección, un medio de comunicación y un chaleco antibalas”. [13] Y luego, (ii) el veintitrés (23) de octubre de dos mil catorce (2014), la Policía Nacional retiró el servicio de vigilancia permanente que tenía en su residencia, porque de acuerdo a comunicación de la CIDH, dicho organismo decidió “levantar las medidas cautelares (MC del 29/12/00)”. [14]

1.5. En concepto del actor, la reducción de su esquema de seguridad supone una violación a sus derechos fundamentales a la vida, la seguridad personal y al debido proceso.

Argumenta que una prueba de ello es que aun cuando uno de los grupos especializados de la demandada recomendó para su caso mantener las medidas adoptadas,[15] la UNP resolvió disminuirlas sin motivación técnica alguna, pues en el acto “[...] no se explica ni fundamenta cómo se llega a la revaloración de [su] caso, ni cómo prueba que la situación de riesgo desapareció o se modificó”.[16] A su juicio, las causas que produjeron las medidas de protección en el pasado no han variado,[17] pues continúa siendo un líder con ideas opuestas a grupos criminales de “derecha”, ha recibido amenazas contra su vida recientemente, y los investigadores de la UNP han manifestado que su nivel de riesgo aumenta cuando debe desplazarse por fuera de Bogotá.[18] Alega que esta situación, además, interfiere desproporcionadamente en el ejercicio de sus derechos a la libre circulación y la participación en política, por cuanto lo han sometido al dilema de desplazarse a otros lugares sin seguridad suficiente o estar ‘tranquilo’ en su hogar y dejar de promover sus ideas en otros sitios.

1.6. Por tanto, el actor pretende el amparo de sus derechos fundamentales y, como medidas materiales de protección, solicita la devolución del esquema de seguridad compuesto por “2 vehículos, 14 hombres y sus correspondientes dotaciones [y] 1 vehículo de blindaje superior que [le] prometieron desde 2009”, el cual debe garantizarle su seguridad personal en todo el territorio nacional, y además pide el restablecimiento del servicio de vigilancia permanente que le prestaba la Policía Nacional en su residencia.

2. Respuestas de las entidades demandadas

2.1. Respuesta de la UNP. La UNP intervino en el proceso de tutela para solicitar que se negara el amparo de los derechos fundamentales al accionante, pues, en su concepto, siempre ha actuado dentro del marco constitucional al prestarle el servicio de protección.

En primer lugar, respecto de la reducción del esquema de seguridad, señaló que una vez asumió las funciones de la Oficina de Derechos Humanos del Ministerio del Interior revisó los esquemas de los beneficiarios conforme a la ‘nueva’ normativa que regulaba la materia (Decreto 4912 de 2011,[19] modificado por el Decreto 1225 de 2012[20]). En el caso de Wilson Alfonso Borja Díaz dicha revisión arrojó como resultado que él estaba sometido a un “riesgo extraordinario”, por lo que en Resolución No. SP 0014 de 2014 se decidió que debía ajustarse su esquema a uno “tipo 4, así: un (1) vehículo blindado, un (1) vehículo convencional (seguidora), cuatro (4) hombres de protección, un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco antibalas. Finalizar con una (1) moto y dos (2) hombres de protección.”[21]

Expuso que este esquema de seguridad es el “más alto que implementa la UNP a los protegidos del programa en virtud del riesgo”, y las reglas aplicables vigentes no contemplan ningún sistema como el que tenía el actor.[22] En consecuencia, la demandada afirmó que si redujo las medias de protección del señor Borja eso se debe a una actuación ajustada a la ley y la Constitución, por cuanto lo hizo en aplicación del ordenamiento jurídico.

En segundo término, la demandada recordó que en virtud del principio de temporalidad que orienta la actividad de protección,[23] las medidas de seguridad se mantienen durante la existencia del nivel de riesgo calificado, y las mismas pueden ajustarse, modificarse o retirarse una vez las causas que las originaron hayan variado o desaparecido. Respecto del

señor Borja, aseguró que se han producido diversos hechos que, eventualmente, justifican la disminución de su esquema, así: (i) la Administración de Justicia ha arrojado resultados positivos al condenar a los actores materiales del atentado en su contra en el año 2000; (ii) el accionante “no ha reportado ante el programa de protección [...] hechos sobrevinientes de nuevas situaciones de amenazas, ni en la zona donde reside, ni donde dice adelantar actividades políticas”; (iii) y en una “situación coyuntural donde el País atraviesa una negociación de paz”, el actor no puede pretender que su situación de riesgo extremo se mantenga. Estas apreciaciones las realizó en el escrito de tutela, pues en el acto administrativo donde se tomó la decisión de ajustarle el esquema (Resolución No. SP 0014 de 2014) solo se indica que dicha actuación obedece a las recomendaciones del ‘Comité de Evaluación de Riesgos’.[24]

Por último, acerca del retiro del servicio de vigilancia permanente en su residencia, el cual se realizaba las veinticuatro (24) horas del día, la UNP señaló que “no cuenta con competencia para responder por las decisiones tomadas por otras entidades, motivo por el cual ese hecho debe de ser puesto en conocimiento [de la Policía Nacional]”.

2.2. Respuesta de la Policía Nacional. La Dirección de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional solicitó que se negara el amparo de los derechos fundamentales del actor. Indicó que retiró el servicio de vigilancia permanente en su residencia porque no existía obligación legal de mantenerlo, pues estaba justificado en unas medidas cautelares de la CIDH que posteriormente fueron levantadas.[25] Y de otra parte, pidió que en lo relativo a las demás pretensiones se desvinculara a la Policía Nacional, por cuanto la entidad encargada de responder es la UNP.[26]

El Jefe del Área de Derechos Humanos de la Policía Nacional también intervino en el proceso, para indicar que el nuevo esquema de seguridad proporcionado a Wilson Alfonso Borja Díaz fue aprobado por un Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación (CERREM), lo cual garantiza la idoneidad de las medidas.

2.3 Respuesta del Ministerio del Interior. El Coordinador del Grupo de Gestión Preventiva del Riesgo de Violaciones a los Derechos Humanos del Ministerio del Interior solicitó que se desvinculara a dicha cartera del proceso de tutela, porque, en su concepto, ya no es responsable de las medidas de protección otorgadas al accionante. Expuso que “[...] a partir del 1º de noviembre de 2011, este Ministerio procedió a trasladar a la UNP el programa de protección que actualmente se encuentra reglamentado por el Decreto 4912 de 2011, modificado parcialmente por el Decreto 1225 de 2012”. Por tanto, aseguró que no le es dable jurídicamente desplegar gestión alguna tendiente a decidir sobre si procede la devolución del esquema de seguridad a Wilson Alfonso Borja Díaz.

3. Decisiones objeto de revisión

3.1. Primera instancia. La Sala Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá conoció en primera instancia el proceso de tutela, y en sentencia del dieciséis (16) de febrero de dos mil quince (2015) denegó el amparo de los derechos fundamentales a la vida y la seguridad personal de Wilson Alfonso Borja Díaz.[27] Sostuvo que el reajuste de su esquema de seguridad no correspondió a una actuación arbitraria de la UNP, sino más bien a la aplicación de la normativa vigente (Decreto 4912 de 2011, modificado por el Decreto

1225 de 2012) en la que no se contempla algún esquema de seguridad como el que tenía el accionante. Así mismo, indicó que la Policía Nacional podía retirar legítimamente la vigilancia que ejercía en la residencia del señor Borja, pues estaban justificadas por las medidas cautelares de la CIDH y las mismas fueron levantadas, situación que el actor conocía plenamente. Bajo estas consideraciones, negó el amparo de los derechos fundamentales invocados.[28]

3.2. Impugnación. El fallo precedente fue impugnado por el demandante. En su escrito manifestó que la UNP no podía alegar simplemente un cambio normativo para justificar el “ajuste” de sus medidas de protección, porque eso desconocería su “derecho adquirido a un esquema garantista” que le fue otorgado antes de la vigencia del Decreto 4912 de 2011. Aseguró que dicho cuerpo normativo contempla la posibilidad de adoptar otras medidas de protección diferentes a las estipuladas de manera taxativa, en virtud del enfoque diferencial, el nivel de riesgo y el factor territorial,[29] y que en su caso debió aplicarse dicha excepción teniéndose en cuenta su avanzada edad y su situación de discapacidad. Finalmente, afirmó que la remoción de la vigilancia que ofrecía la Policía Nacional en su hogar no pudo fundamentarse en el levantamiento de las medidas cautelares brindadas por la CIDH, porque el acto de derecho internacional que contiene esa decisión no está en firme, toda vez que aún no lo han notificado debidamente del mismo.

3.3. Segunda instancia. En segunda instancia el asunto correspondió a la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. Dicha autoridad, en sentencia del quince (15) de abril de dos mil quince (2015), revocó la decisión de primer grado y amparó los derechos fundamentales del accionante. En síntesis, argumentó que la UNP y la Policía Nacional no podían reducir el esquema de seguridad del actor aduciendo que la nueva normativa no contempla ese tipo de medidas para los beneficiarios con riesgo extraordinario, pues eso desconoce “de tajo las razones del esquema de seguridad reforzado que las autoridades encargadas anteriormente de su protección le habían asignado, por causas objetivas”. A su juicio, la entrada en vigencia de un nuevo cuerpo normativo y el levantamiento de las medidas cautelares de la CIDH no son argumentos suficientes para cambiar las medidas de seguridad del señor Borja, pues eso desconocería que los mecanismos de seguridad únicamente pueden variar con base en un estudio preciso y razonable del nivel de riesgo al que está sometida la persona interesada. Aseguró que el actor no tiene la obligación de soportar cargas públicas que no le corresponden, mucho menos cuando está probado que él ha sido objeto de amenazas contra su vida recientemente por ser miembro de un partido de oposición. En consecuencia, se ordenó a la UNP y la Policía Nacional que restablecieran y continuaran brindando la protección especial al señor Borja, tal y como lo venían haciendo antes del cambio de esquema, hasta tanto se realicen “los estudios técnicos reales y objetivos que reflejen la actual situación de vulnerabilidad del doctor Borja Díaz y su familia.”

4. Actuaciones desplegadas para cumplir lo ordenado por el Juez de Segunda Instancia

4.1. La Dirección de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional, mediante escrito del doce (12) de mayo de dos mil quince (2015), le informó a la Secretaría General del Consejo Superior de la Judicatura que en cumplimiento de la sentencia de tutela de segunda instancia “restableció el servicio de seguridad en las instalaciones de la residencia

del señor Wilson Borja, [...] la cual se prestará de manera permanente las 24 horas del día.”[30]

4.2. La UNP envió un escrito a la Secretaría General de la Corte Constitucional el veinticuatro (24) de septiembre de dos mil catorce (2014), comunicándole a la Corporación las actuaciones desplegadas para acatar el fallo de tutela de segunda instancia. Al respecto señaló que: (i) mediante Resolución No. 0078 del 12 de mayo de 2015, ordenó implementar para el actor un esquema con “dos (2) vehículos blindados, un (1) vehículo corriente y catorce (14) unidades de escolta [con dotación], además de un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco antibalas”.[31] (ii) todos los requerimientos realizados por el señor Borja sobre viáticos y tiquetes aéreos “han sido otorgados en lo que va corrido del año”, y también se han autorizado “en su gran mayoría” los desplazamientos solicitados.[32] (iii) el veinticinco (25) de agosto de dos mil quince (2015) le otorgaron a su favor la revisión del blindaje estructural de su residencia; (iv) y finalmente, el nueve (9) de septiembre de dos mil quince (2015), el actor manifestó su consentimiento para adelantar el procedimiento de evaluación de riesgo.[33]

5. Actuaciones surtidas en el proceso de revisión

5.1. La UNP remitió a la Corte Constitucional diversos escritos correspondientes a: (i) la matriz de riesgos de Wilson Alfonso Borja Díaz elaborada por un analista de la entidad en septiembre de dos mil trece (2013); (ii) el resumen del trabajo de campo realizado por el funcionario; y (iii) el acta del Grupo de Valoración Preliminar (GVP) de la entidad, reunido el doce (12) de diciembre de dos mil trece (2013), en donde “[...] se determina el nivel de riesgo [del accionante] como extraordinario, de acuerdo a lo expuesto por el analista, respecto de que [...] fue informado por parte de algunos líderes de organizaciones civiles y políticas del envío de amenazas en contra del Polo Democrático Alternativo. Las amenazas estaban firmadas por la banda criminal ‘Los Rastrojos’”. Por lo que recomendó “[...] mantener las medidas de protección implementadas en favor del evaluado”.[34]

5.2. La Corporación Colectivo de Abogados ‘José Alvear Restrepo’ envió un escrito a la Corte informando que representó al señor Borja en el proceso de las medidas cautelares ante la CIDH, y que en su condición “fue notificado del trámite de levantamiento de medidas cautelares”.[35]

5.3. Finalmente, la Dirección de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional allegó un escrito a la Secretaría General de la Corte Constitucional el doce (12) de noviembre de dos mil quince (2015), reiterando su postura de que no vulneró los derechos fundamentales del actor, y que todas las actuaciones las realizó en cumplimiento de la jurisprudencia constitucional y el orden legal vigente.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

6. Competencia

La Sala es competente para revisar los fallos de tutela referidos, conforme a lo dispuesto en los artículos 86 y 241 (numeral 9º) de la Constitución, y 33 y 34 del Decreto 2591 de 1991.

7. Presentación del caso y problema jurídico

7.1. Wilson Alfonso Borja Díaz considera que las entidades demandadas vulneraron sus derechos fundamentales a la vida, la seguridad personal, el debido proceso y la participación política, al reducirle notoriamente su esquema de seguridad en contra de un concepto especializado de un grupo de valoración de la UNP y sin exponer argumentos técnicos que justifiquen la actuación. Manifiesta que ese tipo de ajustes solo pueden adelantarse con base en un estudio real y objetivo de su nivel de riesgo, y en el acto administrativo que lo contiene “no se explica ni fundamenta cómo se llega a la revaloración de [su] caso, ni cómo prueba que la situación de riesgo desapareció o se modificó”. [36]

Expone que los argumentos esgrimidos en el proceso de tutela por la UNP y la Policía Nacional para modificar su esquema son insuficientes. Por una parte, señala que si bien es cierto la normativa vigente no contiene de manera expresa un esquema de seguridad ‘duro’ como el que tenía antes, sí establece la posibilidad de que se adopten sistemas de protección especiales en razón de un enfoque diferencial, y él puede ser beneficiario de esa excepción porque tiene dificultades de movilización relevantes. De otra parte, afirma que el levantamiento de las medidas cautelares que la CIDH había adoptado a su favor no puede constituirse en un argumento válido para removerle el servicio de vigilancia que le prestaba la Policía Nacional en su hogar, pues tal decisión no está ejecutoriada en tanto no se la han notificado en debida forma.

7.2. En relación a este último punto, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional debe advertir que en este trámite no se juzgará la decisión de la CIDH de levantar las medidas cautelares emitidas a favor de Wilson Alfonso Borja Díaz, ni el procedimiento que se surtió para su notificación. Primero, porque el actor no alega que la supuesta violación a sus derechos fundamentales provenga de esas actuaciones, sino de la forma como las demandadas las han interpretado para reducirle su esquema, sin motivación técnica alguna. Y segundo, porque tal y como se puede apreciar en el apartado 5.2 de los antecedentes, el Colectivo que solicitó a su nombre medidas cautelares informó a la Corte que “fue notificado del trámite de levantamiento de medidas cautelares”, por lo que la defensa del actor en relación a este punto queda desvirtuada. Por tanto, cualquier alusión que se haga en la sentencia al levantamiento de las medidas cautelares de la CIDH, se entenderá que se hace como argumento que prestaron las entidades demandadas para justificar la reducción del esquema de seguridad del actor, pero no como un elemento a estudiar dentro del proceso constitucional.

7.3. Así las cosas, a la Sala Primera de Revisión le corresponde examinar el siguiente problema jurídico: ¿las autoridades demandadas vulneraron los derechos a la vida, la seguridad personal, al debido proceso y la participación política del actor, quien es dirigente de un partido de oposición, al reducirle notoriamente su esquema de seguridad en contra de un concepto especializado de uno de los grupos de valoración de la entidad, y sin ofrecer motivos técnicos específicos para soportar esa actuación?

7.4. Para resolver el problema jurídico, la Sala Primera de Revisión (i) examinará la procedencia de la acción de tutela para tramitar las pretensiones del actor, y luego (ii) estudiará el asunto de fondo con base en la jurisprudencia constitucional que delimita el

alcance de los derechos fundamentales involucrados en este caso.

8. La acción de tutela presentada por Wilson Alfonso Borja Díaz es procedente

8.1. La acción de tutela procede cuando (i) no existan otros medios de defensa judiciales para la protección del derecho amenazado o desconocido; cuando (ii) existiendo esos mecanismos no sean eficaces o idóneos para salvaguardar los derechos fundamentales en el marco del caso concreto, evento en que la tutela desplaza el medio ordinario de defensa; o cuando (iii) sea imprescindible la intervención del juez constitucional para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable (art. 86, CP), hipótesis en la cual el amparo opera en principio como mecanismo transitorio de protección.

8.2. En los casos que se invoca la protección de los derechos fundamentales a la vida, la integridad y la seguridad personal, a propósito de la alteración de medidas de protección brindadas por el Estado a un ciudadano, la Corte Constitucional ha sostenido constantemente que la tutela es un mecanismo de defensa judicial plausible,[37] aun cuando existan otros medios en la jurisdicción contenciosa administrativa para censurar las actuaciones de las respectivas autoridades, como la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.[38] En virtud de las condiciones especiales de las personas que reclaman la protección y las circunstancias apremiantes de seguridad que atraviesan, se ha establecido que el medio defensa de la jurisdicción contenciosa administrativa resulta ineficaz, pues la duración del trámite puede conducir incluso a una interferencia grave en el derecho fundamental a la vida.

8.3. Respecto del caso de Wilson Alfonso Borja Díaz, la Sala observa que el actor puede acudir a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho para censurar, por ejemplo, la Resolución No. SP 0014 del 18 de febrero de 2014 de la UNP, mediante la cual se ordenó la reducción de su esquema de seguridad. Sin embargo, diferentes aspectos llevan a concluir que dicho mecanismo de defensa judicial es ineficaz e inidóneo.

El accionante requiere de una respuesta célere de la administración de justicia a sus pretensiones, pues es un sujeto de especial protección constitucional debido a su condición de discapacidad, producto de un atentado contra su vida en el año dos mil (2000),[39] y por pertenecer a una minoría política que históricamente ha sido perseguida de manera violenta.[40] Dicha protección no es meramente retórica, sino que tiene un contenido específico dentro del ordenamiento, que en materia de estudio de procedibilidad de la acción de tutela le impone a la Corte la obligación de guardar especial diligencia, cuidado y atención en el examen formal, teniendo presente que el actor se halla en desventaja frente al resto de la población para acceder en condiciones de igualdad a la administración de justicia. Adicionalmente, es evidente que el mecanismo de defensa ordinario no es eficaz para la protección de los derechos a la vida y la seguridad personal del actor, pues el tiempo que tardaría en dirimirse la controversia no se ajusta al carácter urgente de las peticiones, en las cuales se encuentran involucrados derechos fundamentales de alta relevancia, como la vida y la integridad personal.

8.4. En este contexto, se hace palmaria la necesidad de una pronta respuesta de la administración de justicia a las pretensiones del señor Wilson Alfonso Borja Díaz, por lo que a la luz de los postulados constitucionales debe declararse procedente su acción de tutela.

9. La UNP y la Policía Nacional vulneraron los derechos fundamentales de Wilson Alfonso Borja Díaz

Teniendo clara la procedencia de la acción de tutela en el caso objeto de estudio, pasa la Sala a examinar si las entidades demandadas vulneraron los derechos fundamentales del señor Wilson Alfonso Borja Díaz. Específicamente, si la reducción de su esquema de seguridad supuso una interferencia inconstitucional a sus derechos a la vida, la seguridad personal, al debido proceso y la participación en política.

9.1. El derecho fundamental a la seguridad personal, y la importancia de proteger la vida e integridad de las personas líderes de oposición y minorías políticas

9.1.1. El artículo 2° de la Constitución Política establece entre los fines esenciales del Estado el de “proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida”, y el de “asegurar” la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Claramente, la norma superior le asigna al Estado el deber de proteger la vida de todas las personas, y le ordena asegurar condiciones para que los habitantes lleven una existencia tranquila, libre de amenazas y de zozobras exorbitantes. En esos términos, cuando un habitante del territorio está sometido a riesgos insoportables, por diversos factores externos originados en acciones del Estado o de terceros, que además ponen en riesgo valores supremos como la vida o la integridad, se puede afirmar que hay una amenaza de su derecho fundamental a la seguridad personal. En este punto, el Estado debe adoptar 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 C.P.), que reconocen el derecho a la seguridad personal (art. 7° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos[41]; y el art. 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos[42]).

9.1.2. El reconocimiento del derecho a la seguridad personal supone, entre otras cosas, que todos los asociados reciban protección de las autoridades públicas en aquellos casos en que estén expuestas a un riesgo que atenta contra sus bienes fundamentales, y que no tengan el deber jurídico de soportar. Ese riesgo, ha señalado la jurisprudencia, debe ser extraordinario o extremo, es decir, debe ir más allá de los riesgos ordinarios de la vida cotidiana. Por lo mismo, y con el fin de contrarrestarlo o eliminarlo, corresponde a las autoridades identificar y controlar todo “peligro específico, cierto, importante, excepcional y desproporcionado”. [43]

9.1.3. Esta Corporación ha sostenido que para que el Estado pueda proteger efectivamente el derecho fundamental a la seguridad personal de los ciudadanos, es preciso que observe un grupo específico de obligaciones, las cuales fueron recopiladas en la sentencia T-719 de 2003[44] de la siguiente forma:

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

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

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

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

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

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

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

9.1.4. Cuando el Estado incumple sin justificación constitucional suficiente con alguna de estas obligaciones, viola el derecho a la seguridad personal de quienes sufren el riesgo. No es preciso esperar entonces hasta que el riesgo se materialice en el menoscabo concreto de otro derecho fundamental, como podría ser la vida, o la integridad personal. Basta con que no se cumpla alguno de estos deberes, para que el derecho constitucional a la seguridad personal se erosione, y los demás derechos fundamentales que dependen de ella se vean amenazados.

9.1.5. Cabe resaltar que el derecho fundamental a la seguridad personal adquiere especial relevancia cuando es invocado por sujetos que con ocasión de su pertenencia a ciertos grupos minoritarios están sometidos a riesgos desproporcionados, como es el caso de defensores de derechos humanos, minorías étnicas, líderes de oposición y/o minorías políticas.[45] En estos eventos se amplía considerablemente el espectro de derechos fundamentales involucrados, a tal punto que su amenaza compromete seriamente la vigencia del sistema democrático.[46]

En lo relevante para el caso objeto de estudio, debe afirmarse que una interferencia al derecho a la seguridad personal de un líder de oposición pone en entredicho otros valores de raigambre fundamental que están estrechamente relacionados con la vigencia del Estado de Derecho, como la libertad de pensamiento, expresión (art. 20, CP) y asociación (art. 38, CP), el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (art. 40, CP) y la paz (art. 22, CP). Los ataques y amenazas a la vida y la integridad personal de líderes políticos minoritarios y de oposición deterioran arduamente el sistema democrático, pues es precisamente el pluralismo y la opción de escoger diferentes valores públicos lo que lo justifica, y cuando se extermina o se reduce por la fuerza alguna de las

alternativas se pierde legitimidad de la decisión de la mayoría. Además, como mecanismo de pacificación social, deben ofrecerse garantías para que los partidos de oposición democrática participen activamente de los escenarios de decisión pública sin que eso suponga un riesgo para la vida de sus miembros, pues quien tiene la posibilidad de acudir a los escenarios de deliberación para expresar libremente sus opiniones carece de incentivos para elevarse en contra el Estado y el orden Constitucional vigente. Como se dijo en la sentencia T-439 de 1992[47] en relación al caso de excombatientes guerrilleros que dejaron las armas y formaron partidos políticos minoritarios:

“El surgimiento de grupos, movimientos y partidos políticos minoritarios a raíz de la desmovilización de antiguos integrantes de la guerrilla requiere de especial protección y apoyo por parte del Estado. La institucionalización del conflicto, la dejación de las armas y su sustitución por el ejercicio activo de la participación político - democrática y la renuncia de la violencia como método para alcanzar el cambio social, son alternativas que deben ser garantizadas por todas las autoridades para evitar que la llamada ‘guerra sucia’ acabe cerrando la posibilidad de llegar a un consenso que reúna a todos los sectores de la población y permita la convivencia pacífica.”

9.1.6. En suma, puede afirmarse que las personas expuestas a niveles de riesgos que no tienen el deber de soportar están facultados para reclamar ante el Estado la protección de su derecho fundamental constitucional a la seguridad personal, especialmente aquellas que en razón de su pertenencia a grupos minoritarios ven constantemente amenazada su existencia, respecto de las cuales se amplía la gama de derechos fundamentales a proteger. Así mismo, el derecho a la seguridad personal implica la existencia de obligaciones correlativas en cabeza del Estado, cuyo incumplimiento injustificado conduce a una vulneración del postulado superior.

9.2. La definición de medidas de seguridad debe corresponder a estudios técnicos individualizados sobre el nivel de riesgo de la persona que solicita la protección, y tales conceptos no pueden desconocerse sin justificación suficiente

9.2.1. La jurisprudencia constitucional ha establecido que el Estado, al cumplir las obligaciones que se desprenden del derecho fundamental a la seguridad personal, debe justificar las decisiones tomadas con base en estudios técnicos individualizados y específicos del nivel de riesgo de la persona interesada.[48] Por tanto, al valorar si algún ciudadano está sometido a riesgos desproporcionados que no tiene el deber de soportar, o al definir las respectivas medidas de seguridad, la autoridad competente tiene que motivar de manera suficiente su determinación a partir de estudios técnicos que correspondan a la situación fáctica que afronta la persona que solicita la protección, y si se desconocen tales conceptos especializados, debe argumentarse suficientemente la decisión a partir de análisis de expertos que también hayan valorado la situación de riesgo.

9.2.2. En estos contextos, el deber de motivación a partir de estudios técnicos se justifica en (i) el derecho fundamental al debido proceso y (ii) en los principios de causalidad e idoneidad que orientan la prestación del servicio de protección (art. 2, Decreto 4912 de 2011).

(i) El derecho al debido proceso garantiza, entre otras cosas, que las decisiones que definen

la suerte de los derechos fundamentales sean motivadas. Este deber 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.[49] 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.[50]

Especial importancia toma la motivación de los actos que definen situaciones jurídicas cuando se pretende impugnarlos o atacarlos. Si un ciudadano se halla inconforme con la manera en que se definió el alcance de algún derecho fundamental, necesita 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. Las entidades siempre deben exteriorizar las razones por las cuales adoptan una decisión, pero particularmente tienen esa obligación cuando la misma va a frustrar los intereses de los asociados, pues, se repite, el derecho a la defensa solo puede efectivizarse si la administración consagra las razones que la conducen a tomar una determinación.

(ii) Ahora bien, la justificación no puede ser de cualquier tipo. Las autoridades competentes deben motivar las decisiones relativas al derecho a la seguridad personal de los ciudadanos con base en estudios técnicos específicos e individualizados, para garantizar el cumplimiento de los principios de causalidad e idoneidad que orientan la prestación del servicio de protección. De acuerdo al artículo 2 del Decreto 4912 de 2011, el principio de causalidad establece que “[l]a vinculación al Programa de Prevención y Protección, estará fundamentada en la conexidad directa entre el riesgo y el ejercicio de las actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias”, esto es, que la definición de si una persona puede ser o no beneficiaria del programa de protección debe estar siempre justificada en el nivel de riesgo o el cargo, para lo cual debe realizarse un estudio técnico previo; y el principio de idoneidad dispone que “[l]as medidas de prevención y protección serán adecuadas a la situación de riesgo y procurarán adaptarse a las condiciones particulares de los protegidos”. Es claro que la valoración y definición de las medidas de seguridad deben corresponder directamente a la situación de riesgo de la persona interesada en el servicio de protección o en su cargo, por lo que los fundamentos de las decisiones siempre deben tener como soporte algún estudio técnico previo.

Para esto, la normativa vigente que regula la prestación del servicio de protección contempla un procedimiento en el cual se define el riesgo y las medidas de seguridad a través de valoraciones técnicas.[51] Así, el artículo 40 del Decreto 4912 de 2011 prescribe que antes de la adopción de mecanismos por parte del Director de la UNP deben surtirse diferentes estudios: (i) primero, la UNP realiza el “análisis y verificación de la pertenencia del solicitante a la población objeto del programa de protección y existencia del nexo causal entre el riesgo y la actividad que desarrolla”; (ii) luego se traslada la solicitud “[...] al Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información (CTRAI)”, el cual se encarga de realizar los estudios de campo sobre la situación de riesgo;[52] (iii) posteriormente, el CTRAI presenta el trabajo de recopilación y análisis de la información al Grupo de Valoración Preliminar (GVP), que, entre otras cosas, debe “[a]nalizar la situación de riesgo de cada

caso, [y] [p]resentar al CERREM (Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas) la determinación sobre el nivel de riesgo y un concepto sobre las medidas idóneas a implementar”.[53] y (iv) finalmente, el CERREM, que “[...] tiene por objeto la valoración integral del riesgo, la recomendación de medidas de protección y complementarias”,[54] analiza los casos presentados al programa y valida la determinación del riesgo “[...] a partir del insumo suministrado por el Grupo de Valoración Preliminar”.[55]

Como se puede observar, los procedimientos de valoración para ingresar al programa de protección en virtud del riesgo y el de fijación de las medidas de seguridad cuentan claramente con mecanismos para que se estudie de manera detallada la situación real de la persona solicitante, y así la justificación de cualquier acto pueda estar plenamente sustentada en un estudio técnico.

9.2.3. Si la administración quiere definir el nivel de riesgo o las medidas de protección en contra de lo recomendado previamente por los estudios técnicos, tiene el deber de argumentar suficientemente su decisión, con base en otros conceptos especializados en los cuales se expongan clara y específicamente las circunstancias de tiempo, modo y lugar que sustentan dicha actuación. Esto es así, porque, como se dijo, las determinaciones sobre el alcance del derecho a la seguridad personal siempre deben estar sustentadas en conceptos expertos, y si se van a desconocer los existentes, deben oponerse otros que demuestren de manera racional y razonable los motivos por los cuales las nuevas apreciaciones son más acertadas.

9.2.4. A partir de lo anterior, la Corte Constitucional ha determinado que la UNP vulnera los derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad personal, cuando valora el nivel de riesgo de los solicitantes o define las medidas de protección sin alguna motivación que esté fundada en un estudio previo e individualizado de la situación de la persona interesada. En la sentencia T-224 de 2014,[56] por ejemplo, la Sala Quinta de Revisión sostuvo que la UNP vulneró el derecho a la seguridad personal de un juez de la República, al revalorar su nivel de riesgo como “ordinario” sin exponer los argumentos que la llevaron a esa conclusión, a pesar de que había evidencias de que había sido víctima de amenazas a su vida. En palabras de la Sala:

“[...] Durante el proceso de la valoración del riesgo por parte de la UNP se evidenciaron ciertas inconsistencias, tales como: (a) se dejó al accionante sin la debida protección, (b) no se le dio a conocer los motivos por los cuales le habían suspendido las medidas de seguridad de que gozaba, y (c) se omitió informarle las razones para haber calificado su nivel de riesgo como ordinario.

[...]

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

A pesar de lo expuesto por la demandada, el contenido de la comunicación escrita de esa valoración no ofrece argumentos que fundamenten la decisión, ni estos le fueron

informados o datos a conocer por otra vía al peticionario. La comunicación se limita a afirmar que obedeció a un estudio serio y ponderado de la situación del accionante, en el que se descartó que el riesgo de seguridad fuera “actual, inminente, serio, individualizable, concreto, presente, importante, claro, discernible, excepcional y desproporcionado”, por lo que no era procedente asignarle el esquema de seguridad pretendido. Afirmaciones que no describen circunstancias de tiempo, lugar y modo específicas y propias del actor para descartarlo como sujeto protegido, limitándose este documento a mencionar las características propias del riesgo plasmadas en la jurisprudencia constitucional, sin que exista evidencia de su análisis y valoración”.[57]

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

9.3. Las entidades demandadas definieron el alcance del derecho a la seguridad personal del actor en contra de un estudio técnico y sin el cumplimiento de la garantía de motivación. Violación a los derechos fundamentales

En el caso objeto de estudio la Sala observa que tanto la UNP como la Policía Nacional incumplieron con la garantía de motivación expuesta en el apartado anterior. La UNP redujo el esquema de seguridad de Wilson Alfonso Borja Díaz desconociendo un concepto técnico de un grupo de valoración interno que le había recomendado mantenerlo, y sin justificar suficientemente esa determinación. Y la Policía Nacional no ofreció argumentos técnicos para soportar la decisión de remover la vigilancia permanente en el hogar del actor, pues dijo que lo hacía por el levantamiento de unas medidas cautelares de la CIDH, sin tener presente que la valoración de su nivel de riesgo es extraordinario y la obligación de protegerlo emana igualmente de otras fuentes de derecho como la Constitución y la normativa interna.

De la actuación de la UNP

9.3.1. La UNP inició en el año dos mil trece (2013) la reevaluación del nivel de riesgo del señor Borja Díaz para determinar si mantenía o ajustaba su esquema de seguridad. Para ello siguió un procedimiento en el que diferentes grupos de análisis realizaron estudios de campo y examinaron la información recopilada. Uno de esos grupos recomendó a partir de la investigación de un funcionario que se mantuviera el esquema de seguridad del actor. Pero, el Director de la UNP redujo su sistema de protección, en un acto administrativo que no contiene los argumentos que justifican dicha actuación ni explica por qué la recomendación no era adecuada.

9.3.1.1. Así, en el expediente obra un estudio de campo efectuado por el CTRAI (Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información), en el que un funcionario adscrito a la

UNP identificó diversas amenazas y condiciones de vulnerabilidad del actor que lo hacían someterse a “[...] un riesgo que rebasa los límites que está obligado a soportar”. [58] Dicho estudio fue luego remitido al GVP (Grupo de Valoración Preliminar), el cual analizó la información y determinó “[...] el nivel de riesgo como extraordinario”, [59] y recomendó “[...] mantener las medidas de protección implementadas a favor del evaluado”, [60] que para ese momento consistían en “3 vehículos, 1 blindado y 2 convencionales, 14 unidades de escolta, 2 unidades de policía y blindaje en residencia”. [61] Este concepto lo justificó en que se “[...] verificó el envío de amenazas en contra del Polo Democrático Alternativo, [...] firmadas por la banda criminal ‘Los Rastrojos’”. [62]

A pesar de las recomendaciones, el Director de la UNP emitió la Resolución No. SP-0014 de 2014, mediante la cual ajustó el esquema de seguridad del actor junto con el de otros setenta y nueve (79) ciudadanos. Para todos los casos argumentó que “[...] el CERREM en sesión del día 30 de enero de 2014 recomendó adoptar y ratificar medidas de protección, debido a que su riesgo fue ponderado como extraordinario. [...] Por tanto y teniendo en cuenta la normatividad que rige la materia, estas recomendaciones se entienden ajustadas a la ley; por lo cual, la UNP procederá a adoptar las precitadas recomendaciones”. [63] Específicamente, en el caso del accionante, las recomendaciones del CERREM consistían en una reducción de su sistema: “[...] ajustar y ratificar las medidas a un (1) esquema tipo 4, así: Ratificar un (1) vehículo blindado, un (1) vehículo convencional (seguidora), seis (6) hombres de protección, un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco antibalas”. [64]

9.3.1.2. Conforme a lo expuesto en el apartado anterior, esta situación supone una violación al derecho a la seguridad personal y al debido proceso del actor, por falta de motivación e incumplimiento de los principios de causalidad e idoneidad que orientan el servicio de protección a personas.

Como puede verse, la decisión del Director de la UNP de reducir el esquema de seguridad del actor, adoptada en la Resolución No. SP-0014 de 2014, es contraria al concepto de un grupo de valoración interno según el cual la UNP debía “[...] mantener las medidas de protección implementadas a favor del evaluado”. El ajuste del esquema estuvo fundado en el argumento de que el mismo había sido recomendado por el CERREM y en apreciaciones generales sobre la normativa aplicable. Sin embargo, en el acto no se expuso que ese concepto no era pacífico, en tanto otro grupo de investigación, encargado de revisar de primera mano el trabajo de campo de los funcionarios, había sugerido conservar el sistema de seguridad, tras la verificación de amenazas en su contra provenientes de una colectividad armada. No se presentaron las razones concretas de tiempo, modo y lugar por las cuales el Director de la UNP asumió las recomendaciones del CERREM, ni por qué descartó las sugerencias del GVP. Tampoco se transcribieron o explicaron los motivos del CERREM para desestimar las amenazas que previamente se habían identificado. Ni siquiera en la comunicación enviada al actor en cumplimiento del mandato del artículo 28 del Decreto 4912 de 2011 se justificó la reducción de su esquema de seguridad. Solo se le informó que dicha actuación correspondía a la adopción de las recomendaciones del CERREM, las cuales debía asumir como ciertas e indiscutibles.

Contra una decisión de este tipo el accionante no podría presentar y sustentar adecuadamente algún recurso. Al desconocer las razones técnicas por las cuales se llegó a

la determinación de reducirle su esquema de seguridad, tendría que impugnar el acto sin un punto de ataque claro. Esta situación no solo resulta violatoria de su derecho al debido proceso, sino que también desconoce abiertamente su derecho a la seguridad personal, pues lo somete a la zozobra de ver reducido su sistema de protección sin justificación técnica alguna, a pesar de conocer que tiene un nivel de riesgo extraordinario por la identificación de diversas amenazas en su contra. Se descartaron, además, los principios de causalidad e idoneidad que orientan el servicio de protección, porque se determinaron las medidas de seguridad sin debatir ni deliberar sobre los variados conceptos y recomendaciones que existían al respecto.

9.3.1.3. Pero además de lo anterior, la Sala observa que la reducción del esquema de seguridad del actor supone una interferencia injustificada a su derecho a la participación en política. El señor Wilson Alfonso Borja Díaz hace parte de un partido político minoritario, y en su condición de Secretario de Formación debe desplazarse a diferentes lugares del País. Según los estudios técnicos que obran en el expediente, los mayores niveles de riesgo para el actor ocurren cuando viaja de un lugar a otro, puesto que “[...] en estos desplazamientos no tiene el mismo número de hombres para su seguridad y en ocasiones los vehículos que se otorgan en las regiones no tienen buenas condiciones mecánicas, y los conductores no tienen la experticia en las vías regionales”.[65] Dada esta situación, el peticionario está sometido constantemente al dilema de ejercer su trabajo asumiendo riesgos contra su integridad física, o no hacerlo y conservar su seguridad. Y esto es inconstitucional porque con la actuación de la demandada se reduce sin justificación alguna su derecho a participar de los escenarios de discusión pública en los cuales considera importante hacer presencia, y se minimiza la posibilidad de que exprese sus ideas libremente. Tal y como se dijo en el apartado anterior, esta situación no solo repercute negativamente en el derecho del accionante a conformar el poder político, sino que también impacta la vigencia del sistema democrático, en tanto disminuye la fuerza de una alternativa política que promueve valores públicos legítimos.

9.3.2. Ahora bien, aun cuando la UNP no motivó razonablemente la reducción del esquema de seguridad del peticionario en el acto administrativo mediante el cual tomó la decisión, en la contestación a la demanda de tutela expuso que dicha actuación estuvo fundada en las siguientes razones: (i) la normativa vigente no contempla un esquema de seguridad como el que tenía el actor; (ii) la Administración de Justicia ha arrojado resultados positivos al condenar a los actores materiales del atentado en su contra en el año 2000; (iii) el accionante “no ha reportado ante el programa de protección [...] hechos sobrevinientes de nuevas situaciones de amenazas, ni en la zona donde reside, ni donde dice adelantar actividades políticas”; (iv) y en una “situación coyuntural donde el País atraviesa una negociación de paz”, el actor no puede pretender que su situación de riesgo extremo se mantenga. Tales argumentos, sin embargo, no son de recibo por la Sala:

(i) La normativa vigente sí tiene la posibilidad de que a los beneficiarios del programa de protección en virtud del riesgo se les otorguen esquemas diferentes a los contemplados expresamente en numeral 1 del artículo 11 del Decreto 4912 de 2011. El párrafo segundo de ese mismo artículo dispone que el Director de la UNP puede “[...] adoptar otras medidas de protección diferentes a las estipuladas en este Decreto, teniendo en cuenta un enfoque diferencial, el nivel de riesgo y el factor territorial.” En el caso de Wilson Alfonso

Borja Díaz la demandada pudo haber aplicado esta excepción, si previamente hubiera valorado su avanzada edad (63 años), su situación de discapacidad, el nivel de riesgo extraordinario al que está sometido, y la anotación del investigador de campo según la cual debe prestarse especial atención al esquema de seguridad del actor cuando se desplaza hacia regiones del País diferentes de Bogotá. No es cierto entonces que la normativa vigente carezca de criterios de flexibilización en la adopción de medidas de seguridad, y que los esquemas contemplados allí sean inmodificables.

(iii) Tampoco es cierto que el accionante haya omitido reportar hechos sobrevivientes de nuevas amenazas al momento en que se revaloró su situación de riesgo. En el expediente obra un estudio de campo elaborado por un funcionario de la UNP, en el cual consta una sinopsis de “los hechos de amenaza y riesgo que adujo el evaluado en la entrevista”, [67] entre los que se encuentra que “[...] el pasado 2 de octubre de 2013 fue informado por parte de algunos líderes de organizaciones civiles y políticas de la llegada de un correo electrónico en el que amenazaban [...] a miembros del partido Polo Democrático Alternativo, [...] firmada por los Rastrojos”. [68] Es claro que el actor sí manifestó de manera concreta y clara las fuentes de amenaza en su contra, y que incluso la misma fue valorada por la UNP como un criterio para definir su nivel de riesgo.

(iv) Y finalmente, que el Gobierno de Colombia atraviese por una negociación de paz con un grupo armado no es un argumento suficiente para reducir el esquema de seguridad del actor. Al respecto, basta afirmar que los avances del proceso de paz no generan consecuencias directas en la situación de seguridad de todos los ciudadanos y, en el caso concreto de Wilson Alfonso Borja Díaz, la UNP no explica cómo las negociaciones disminuyen su nivel de riesgo, ni por qué la eventual desaparición de un grupo armado en concreto la faculta para reducir notoriamente su esquema de seguridad. La simple afirmación de la existencia de un proceso de paz no justifica la modificación de las condiciones de protección del peticionario, pues la misma no está respaldada por un estudio técnico individualizado que establezca las consecuencias directas de dicho proceso en su situación de seguridad.

9.3.3. Es claro, entonces, que la UNP desconoció los derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad personal de Wilson Alfonso Borja Díaz al reducir su esquema de protección en contravía de lo recomendado por un grupo técnico de la entidad, pues no se expresaron las razones concretas de tiempo, modo y lugar por las cuales se consideraba necesario proceder de esa manera. Esta situación no fue luego subsanada dentro del proceso de tutela, toda vez que en el escrito de contestación se ofrecieron argumentos insuficientes, que incluso están desvirtuados por los informes especializados de los investigadores de la UNP. En consecuencia, respecto de la decisión de amparar los derechos fundamentales del actor violados por la UNP, la Sala confirmará la sentencia de segunda instancia proferida por la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.

De la actuación de la Policía Nacional

9.3.4. El veintitrés (23) de octubre de dos mil catorce (2014), la Dirección de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional retiró el personal que vigilaba el lugar de residencia del accionante las veinticuatro (24) horas del día, el cual hacía parte integral de

su sistema de protección. Para ello, explicó que tras el levantamiento de las medidas cautelares otorgadas por la CIDH en el año dos mil (2000) había desaparecido la obligación legal de mantener el servicio de vigilancia,[69] por lo que era entonces pertinente retirarlo.

A juicio de la Sala, ese razonamiento no es suficiente para justificar la remoción de un mecanismo de protección perteneciente al esquema de seguridad del actor, pues ni siquiera está soportado en algún concepto especializado.

9.3.4.1. La Policía Nacional tenía la obligación de ofrecerle a Wilson Alfonso Borja Díaz vigilancia permanente en su residencia con base en otras fuentes de derecho diferentes a las medidas cautelares de la CIDH, y el deber de removerla únicamente cuando se desvirtuara su necesidad a través de estudios técnicos individualizados, que correspondieran directamente a su situación de seguridad y a la calificación de su nivel de riesgo, según lo expuesto en apartados anteriores.

9.3.4.2. La fuente jurídica de la obligación de prestar el servicio de protección a Wilson Alfonso Borja Díaz por parte de la Policía Nacional no era únicamente el otorgamiento de medidas cautelares por la CIDH en el año dos mil (2000). La Constitución Política, los tratados internacionales sobre derechos humanos suscritos por Colombia y las normas vigentes también ponen en cabeza de dicha Institución el deber de guardar su integridad física. Como se dijo en el apartado 9.1 de esta providencia, el artículo segundo superior establece entre los fines esenciales del Estado el de “proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida”, y diversos acuerdos internacionales reconocen el derecho a la seguridad personal (art. 7° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos[70]; y el art. 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos[71]). Además, la normativa vigente dispone de manera clara que la Policía Nacional hace parte de las autoridades encargadas de ejecutar el programa de protección a personas. Así por ejemplo, el artículo 1° del Decreto 4912 de 2011 prescribe que el objeto de ese cuerpo normativo es “[o]rganizar el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo [...]”, el cual principalmente está “[...] en cabeza de la Unidad Nacional de Protección, la Policía Nacional y el Ministerio del Interior”.[72]

9.3.4.3. Así, el levantamiento de las medidas cautelares otorgadas a favor del actor no da lugar a la remoción automática de aquellos medios de protección prestados por la Policía Nacional, sobre la base de que esa era el único sustento jurídico del servicio. Una gama de disposiciones normativas le imponían también esa obligación, y cualquier definición sobre el alcance del derecho a la seguridad personal del accionante debía realizarse con respeto a las garantías mínimas de ese mandato constitucional.

9.3.4.4. Una de las garantías mínimas del derecho a la seguridad personal es la de motivación, y en este caso la Policía Nacional no ofreció los argumentos técnicos por los cuales encontraba necesario retirar el servicio de vigilancia. Al respecto solo indicó que se habían levantado unas medidas cautelares de la CIDH, pero no expuso las razones concretas por las cuales dicha situación suponía una reducción en el nivel de riesgo del

actor, o por qué a partir de las misma podía comprenderse como innecesario determinado medio de protección.

9.3.5. Así las cosas, la Sala considera que la Policía Nacional vulneró el derecho fundamental a la seguridad personal del peticionario al retirar uno de los servicios que hacía parte de su esquema de protección, bajo el único argumento de que se levantaron unas medidas cautelares de la CIDH. El deber de proteger al accionante emana igualmente de la Constitución y la regulación vigente, y según esos mandatos solo pueden definirse los ajustes a las medidas de seguridad con base en motivos razonables que estén sustentados en estudios técnicos. En este caso no se dieron tales investigaciones especializadas, por lo que no puede tenerse como cumplida la garantía de motivación.

9.3.6. Cabe precisar, por último, que la UNP y la Policía Nacional no pueden actuar desarticuladamente cuando se trata de asuntos relativos a la prestación del servicio de protección de los ciudadanos. En la contestación a la acción de tutela, la UNP y la Policía Nacional solicitaron que las desvincularan del proceso en lo concerniente a las acusaciones que se cernían sobre la otra, pues consideraban que no tenían el deber de responder por una eventual vulneración a los derechos fundamentales originada en las actuaciones de otros entes. Sin embargo, el esquema de protección era uno solo, y aun cuando estaba compuesto por funcionarios de diversas instituciones, tenía como fin último salvaguardar la integridad personal de Wilson Alfonso Borja Díaz.

Sobre este punto, las demandadas deben tener presente que de acuerdo al principio de coordinación que guía la prestación del servicio de seguridad personal (Numeral 6, art. 2 del Decreto 4912 de 2011), “[e]l Programa de Prevención y Protección actuará ordenada, sistemática, coherente, eficiente y armónicamente con la Policía Nacional [...] para la prevención y protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad, y la seguridad personal de su población objeto”. En este sentido, cualquier actuación debe adelantarse de manera conjunta, y sobre la protección y defensa de los derechos fundamentales es necesario que actúen coordinadamente.

10. Conclusión y órdenes

10.1. La UNP y la Policía Nacional vulneraron los derechos fundamentales a la seguridad personal, al debido proceso y la participación en política de Wilson Alfonso Borja Díaz, al reducirle notoriamente su esquema de protección sin justificar los actos en algún estudio técnico, e inclusive hacerlo en contra de un concepto especializado de uno de los grupos de valoración internos de la UNP. Al valorar si algún ciudadano está sometido a riesgos desproporcionados que no tiene el deber de soportar, o al definir las respectivas medidas de seguridad, las autoridades competentes tienen la obligación de motivar de manera suficiente sus decisiones a partir de estudios técnicos, en aras de respetar los derechos a la seguridad personal y el debido proceso de los solicitantes, y desarrollar los principios de causalidad e idoneidad que orientan la prestación del servicio de protección.

10.2. En consecuencia, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional confirmará, por las razones expuestas en esta providencia, la sentencia de tutela de segunda instancia proferida por la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura el quince (15) de abril de dos mil quince (2015), en cuanto amparó los derechos fundamentales invocados

por el actor, ordenó el restablecimiento de su esquema de protección asignado, y revocó la sentencia de primera instancia proferida por la Sala Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá el dieciséis (16) de febrero de dos mil quince (2015) que había negado la tutela de los derechos fundamentales.

Adicionalmente, se advertirá a la UNP y la Policía Nacional que solo pueden ajustar, modificar o suprimir el esquema de seguridad del actor mediante actos administrativos motivados en los que se expongan detalladamente los estudios técnicos que justifican dicha actuación, según lo expuesto en el apartado 9.2 de esta providencia.

10.3. Es pertinente aclarar en este punto que la Sala Primera de Revisión no debe declarar la carencia actual de objeto por hecho superado, sobre la base de que las entidades demandadas ya habían restablecido el esquema de seguridad del actor antes de proferir esta providencia. Primero, porque dichas actuaciones las realizaron en cumplimiento de la sentencia de tutela de segunda instancia, y no por una decisión autónoma de garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales del actor. Y segundo, porque la declaratoria de hecho superado solo procede cuando la decisión de la Corte es inocua en relación a la protección o no de los derechos fundamentales, y en este caso la confirmatoria de la sentencia de segunda instancia tiene como efecto conservar el esquema de protección del demandante.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- CONFIRMAR por las razones expuestas en esta providencia la sentencia de tutela de segunda instancia proferida por la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura el quince (15) de abril de dos mil quince (2015), en cuanto amparó los derechos fundamentales invocados por el actor, ordenó el restablecimiento de su esquema de protección asignado, y revocó la sentencia de primera instancia proferida por la Sala Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá el dieciséis (16) de febrero de dos mil quince (2015) que había negado la tutela de los derechos fundamentales.

Segundo.- ADVERTIR a la Unidad Nacional de Protección y la Policía Nacional que solo pueden ajustar, modificar o suprimir el esquema de seguridad del accionante mediante actos administrativos motivados en los que se expongan detalladamente los estudios técnicos que justifican dicha actuación, según lo expuesto en el apartado 9.2 de esta providencia.

Tercero.- Por Secretaría General de la Corte, LÍBRENSE las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MYRIAM ÁVILA ROLDÁN

Magistrada (E)

LUIS GUILLERMO GUERRERO PEREZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

[1] En adelante UNP.

[2] Folio 139 del cuaderno de revisión, reverso.

[3] En el expediente obra un certificado emitido por el Secretario General del Polo Democrático Alternativo, en el que manifiesta que “Wilson Alfonso Borja Díaz [...] actualmente ostenta el cargo de Secretario de Formación Nacional” (folio 147 del cuaderno principal). En adelante, cuando se haga referencia a un folio del expediente, se entenderá que hace parte del cuaderno principal, a menos que se diga expresamente otra cosa.

[4] En el artículo 2º de los Estatutos del Polo Democrático Alternativo, la agrupación se define como “[...] un Partido de izquierda democrática, civilista, pluralista, multicultural y pluriétnico, comprometido con la defensa de la vida, de su territorio, la biodiversidad, la soberanía nacional, la unidad latinoamericana y del Caribe, la paz, la democracia política, económica y cultural, y el bienestar de los colombianos”. Así mismo, en el artículo 5º establece entre sus fines “[...] la defensa de la autonomía, la soberanía y la autodeterminación de los pueblos en su lucha democrática y civilista contra la explotación, la opresión, el colonialismo, el neoliberalismo, el militarismo y la dictadura”. Los Estatutos del Polo Democrático Alternativo pueden consultarse en el siguiente enlace de internet:

<http://192.185.116.146/~polo1970/pdf/ESTATUTOS%20APROBADOS%20EN%20EL%20III%20CONGRESO%20NACIONAL.pdf>

[5] Folio 3.

[6] El accionante aportó diversos elementos de prueba al proceso, en los cuales se puede corroborar que tiene una pérdida de capacidad funcional relevante. Según concepto médico, “[...] la alteración anatómica de la marcha por el acortamiento [de la pierna derecha] le causan múltiples secuelas del aparato locomotor” (folio 74 del cuaderno anexo a la tutela), y tiene una “[...] pérdida de capacidad funcional corporal por secuelas de atentado con onda explosiva” (folio 78 del cuaderno anexo a la tutela). Inclusive, la misma UNP lo calificó como sujeto de especial protección con enfoque diferencial porque “[...] presenta una discapacidad física luego del atentado del que fue víctima en el 2000” (folio 138 del cuaderno de revisión).

[7] Al respecto, véase la sentencia del once (11) de julio de dos mil siete (2007), rad. 24040, mediante la cual la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia decidió no casar el fallo de segunda instancia de la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá, en la que se condenó a los señores César Alonso Maldonado Vidales y Régulo Rueda Chávez a veintisiete (27) años de pena de prisión por los delitos de tentativa de homicidio y concierto para delinquir, en la persona de Wilson Alfonso Borja Díaz. El primero de los condenados era mayor del Ejército Nacional.

[8] De acuerdo a la investigación de campo de un funcionario de la UNP, uno de los factores de riesgo del accionante es que todavía no han sido condenados por la justicia los determinadores del atentado perpetrado en su contra (folio 142 del cuaderno de revisión, reverso).

[9] En adelante CIDH.

[10] De acuerdo al portal de internet de la CIDH, “[e]l 29 de diciembre de 2000 la Comisión otorgó medidas cautelares y se dirigió al Estado colombiano con el fin de solicitar se llevaran adelante gestiones para proteger la vida y la integridad personal [...] de Wilson Alfonso Borja Díaz, quien el 15 de diciembre de 2000 fue objeto de un atentado en el cual resultó herido junto a sus escoltas” (<http://www.cidh.org/medidas/2000.sp.htm>). Tales medidas consistían, según la Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Ministerio de Relaciones Exteriores, en “(i) [realizar las actuaciones] necesarias para proteger directamente la vida y la integridad personal del señor Borja Díaz; (ii) establecer una forma de comunicación directa e inmediata que permitan al señor Borja Díaz y a su custodia, solicitar el auxilio o cooperación que requieran en caso de sospecha de ataques, amenazas o ataques contra el mismo; (iii) iniciar una investigación seria, imparcial e inmediata para establecer los responsables de las amenazas y ataques contra el señor Borja Díaz, procesar a los responsables y facilitar la prevención de futuros ataques” (folio 165).

[11] El actor describió su esquema de seguridad en esos términos dentro del escrito de tutela (folio 4). De igual forma, la UNP y el Ministerio del Interior confirmaron que para el año dos mil once (2011) esas eran las medidas adoptadas (folios 169 y 198 del cuaderno segundo).

[12] Por el cual se crea la Unidad Nacional de Protección (UNP), se establece su objetivo y estructura.

[13] Folio 150 del cuaderno de revisión.

[14] Folios 233 al 236.

[15] En efecto, el Grupo de Valoración Preliminar (GVP) de la UNP, que se encarga de examinar y aprobar los datos recolectados por los analistas de riesgo, sostuvo en reunión del veinte (20) de diciembre de dos mil trece (2013) que el nivel de riesgo del actor es “extraordinario”, y recomendó “mantener las medidas de protección implementadas en favor del evaluado” (folio 144 del cuaderno de revisión)

[16] Folio 8.

[17] En relación a este punto dijo: “[...] Es claro que dichas medidas [de seguridad] surgen de mi calidad de fundador, miembro, militante, y hoy sobreviviente de la UP; líder sindical y víctima del mismo Estado y los paramilitares, quienes perpetraron un atentado en mi contra en el año 2000. Esas condiciones no han variado y, por el contrario, se han venido acentuando. [...] La visibilidad para y peligro para mi vida aumentó desde el año 2002 hasta el 2010 como Congresista, y de 2010 a la actualidad como Dirigente y Directivo del Polo Democrático Alternativo.” (Folio 9).

[18] Para sustentar esta afirmación, el actor adjuntó al expediente un correo electrónico mediante el cual una organización criminal lo amenazaba con declararlo objetivo militar a inicios del año dos mil quince (2015) (folio 114). Así mismo, adjuntó diversas notas de prensa y entradas de internet en las cuales se daba cuenta de amenazas contra dirigentes del Polo Democrático Alternativo, defensores de derechos humanos, sindicalistas y demás personas relacionadas con su actividad política (folios 137 al 146).

[19] Por el cual se organiza el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección.

[20] Por el cual se modifica y adicional parcialmente el Decreto 4912 del 26 de diciembre de 2011.

[21] Folio 202.

[22] En concreto, explicó que el artículo 11 del Decreto 4912 de 2011 contiene expresamente los cinco (5) tipos de esquemas de protección que se otorgan a los ciudadanos en virtud del riesgo, y ninguno de ellos contiene el sistema que pretende el actor.

[24] Folios 146 al 158 del cuaderno de revisión.

[25] A propósito del retiro del personal de vigilancia permanente, la Policía Nacional adjuntó al proceso de tutela diversos documentos en los que se da cuenta del suceso. En todos ellos se cita el levantamiento de las medidas cautelares de la CIDH como motivo de la terminación del servicio (folios 232 al 236). Específicamente, la Policía Nacional adujo que: “[...] carece de competencia legal para dar continuidad a las medidas de protección que tenía signadas en virtud a la concertación de sus medidas cautelares [las del señor Borja], pues las mismas fueron levantadas”.

[26] Al respecto añadió: “[...] un fallo de tutela desfavorable para la Policía Nacional [...] atentaría abiertamente contra [el ordenamiento jurídico], toda vez que de considerarse [su] corresponsabilidad respecto de la actuación desplegada por la Unidad Nacional de Protección en este asunto, se impondría a la Institución una carga injustificable en cuanto le obligaría a responder por la competencia asignada a otras entidades” (folio 230).

[27] Es preciso aclarar que en dicha providencia la Sala Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá, aun cuando negó la protección de los derechos a la vida y la

integridad de personal del actor, amparó su derecho fundamental de petición. Argumentó que el derecho fundamental de petición fue vulnerado por el Ministerio del Interior, porque Wilson Alfonso Borja Díaz elevó una solicitud a esa cartera el treinta (30) de septiembre de dos mil catorce (2014) para que le devolvieran su esquema de seguridad, pero al momento de interponerse la acción de tutela no se había ofrecido respuesta alguna. Por tanto, en la parte resolutive de la sentencia se dispuso, entre otras cosas: “Primero: TUTELAR el derecho constitucional de petición del ciudadano Wilson Alfonso Borja Díaz [...]. En consecuencia se ORDENA al señor MINISTRO DEL INTERIOR [...] que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente sentencia, si aún no lo ha hecho, de respuesta de fondo y definitiva a la solicitud elevada por el ciudadano Wilson Borja Díaz el 30 de septiembre de 2014. [...]” (folio 336). En los tres (3) días hábiles siguientes a la emisión de la sentencia de primera instancia, el Ministerio del Interior envió un escrito informando que ese derecho de petición sí lo respondió oportunamente, y que en el mismo se le dijo al actor que la solicitud de restablecimiento del esquema de seguridad era competencia de la UNP, por lo que remitió la petición a dicha autoridad (folios 274 al 278).

[28] Esta sentencia contó con un salvamento de voto de la Magistrada Paulina Canosa Suárez. En su concepto, la Sala debió amparar los derechos fundamentales del actor y ordenar a las autoridades demandadas que “[...] dispusieran inmediatamente lo necesario de acuerdo a la normatividad vigente y con los estudios de seguridad pertinentes para la protección del accionante, por las circunstancias que están acreditadas acerca de la situación de riesgo extraordinario alto” (folio 337).

[29] El párrafo 2º del artículo 11 del Decreto 4912 de 2011, modificado parcialmente por el Decreto 1225 de 2012, dispone: “Se podrán adoptar otras medidas de protección diferentes a las estipuladas en este Decreto, teniendo en cuenta un enfoque diferencial, el nivel de riesgo y el factor territorial. Así mismo se podrán implementar medidas psicosociales en desarrollo de lo previsto en el artículo 16, numeral 9 del Decreto ley 4065 de 2011.”

[30] Folio 111 del cuaderno tercero.

[31] Folio 33 del cuaderno de revisión. Manifiesta la entidad que uno de los vehículos blindados fue rechazado por el accionante porque “le parecía innecesario”, según manifestó en comunicación telefónica con una abogada adscrita la Oficina Jurídica de la UNP.

[32] En relación a este punto, explica que cuando no se han autorizado los desplazamientos, ha sido porque los mismos “no generan un riesgo para el beneficiario” (folio 32 del cuaderno de revisión).

[33] Folios 92 y 93 del cuaderno de revisión.

[34] Cabe resaltar que las medidas que se recomendaron mantener a favor del accionante son aquellas que correspondían a un esquema ‘duro’. Según el analista de la UNP, para el momento de la evaluación el actor contaba con un esquema de protección consistente en: “3 vehículos: 1 blindado y 2 convencionales; 14 unidades de escolta; 2 unidades de policía y blindaje en residencia”. Este fue el esquema que se recomendó mantener. (folio 140 del

cuaderno de revisión, reverso)

[35] Folios 108 al 109 del cuaderno de revisión.

[36] Folio 8.

[37] Así por ejemplo, en el año dos mil catorce (2014), diferentes salas de revisión de la Corte Constitucional estudiaron de fondo acciones de tutela mediante las cuales se reclamaba la defensa de los derechos a la vida, la seguridad y la integridad personal de varios ciudadanos, con ocasión de actuaciones de la UNP. Entre otras, pueden observarse las sentencias T-224 de 2014 (MP Jorge Iván Palacio Palacio), T-460 de 2014 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), T-657 de 2014 (MP María Victoria Calle Correa) y T-924 de 2014 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado).

[38] Conforme al artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), “[t]oda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño”. Por tanto, contra los actos administrativos de la UNP que eventualmente lesionen derechos subjetivos de los administrados, procede la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Así lo reconoció la Corte Constitucional, por ejemplo, en la sentencia T-078 de 2013 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), al indicar respecto de una actuación de la UNP “[...] que el demandante podría controvertir la decisión de la entidad accionada ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, teniendo como medio de control la nulidad y restablecimiento del derecho”.

[39] La Constitución Política consagra una protección especial para las personas que por sus condiciones físicas o mentales se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta (art. 13, CP), para quienes debe prestarse la atención especializada que requieran (art. 47, CP).

[40] Desde sus inicios, la Corte Constitucional ha reconocido que los integrantes de minorías políticas son sujetos de especial protección constitucional cuando reclaman la defensa de sus derechos a la vida y la seguridad personal. Así por ejemplo, en la sentencia T-439 de 1992 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz), la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional aseguró que una persona que pertenecía a un partido político minoritario podía reclamar mediante tutela la asignación de un esquema de protección, pues “[l]a angustiosa situación de desamparo en que están sumidas las personas civiles que no participan directamente en las hostilidades, exige del Estado la protección especial de estas personas o grupos sociales. // Los integrantes de minorías políticas que individualmente ostentan la condición de civiles pueden verse afectados con ocasión de las actividades militares y tienen derecho a solicitar del Estado su protección específica, mediante el ejercicio de los medios jurídicos más efectivos para ello, en particular de la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución.”

[41] Convención Americana sobre Derechos Humanos (‘Pacto de San José’), ratificado por Colombia en la Ley 16 de 1972, artículo 7: “Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales [...]”

[42] Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ratificado por Colombia mediante la Ley 74 de 1968, artículo 9: “Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales [...]”.

[43] Corte Constitucional, sentencia T-585A de 2011 (MP Luis Ernesto Vargas Silva).

[44] Corte Constitucional, sentencia T-719 de 2003 (MP Manuel José Cepeda Espinosa). En esta providencia la Corte reconoció el carácter fundamental del derecho a la seguridad personal en la Carta Política, a propósito del caso de una señora que solicitaba la adopción de medidas de protección para ella y su hijo, por estar emparentados con un ex miembro de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). En esa ocasión, se definió el derecho a la seguridad personal de la siguiente forma: “El derecho a la seguridad personal, en ese contexto, es aquel que faculta a las personas para recibir protección adecuada por parte de las autoridades, cuandoquiera que estén expuestas a riesgos excepcionales que no tienen el deber jurídico de tolerar, por rebasar éstos los niveles soportables de peligro implícitos en la vida en sociedad; en esa medida, el derecho a la seguridad constituye una manifestación del principio de igualdad ante las cargas públicas, materializa las finalidades más básicas asignadas a las autoridades por el Constituyente, garantiza la protección de los derechos fundamentales de los más vulnerables, discriminados y perseguidos, y manifiesta la primacía del principio de equidad”.

[45] Así lo dijo desde sus inicios la Corte Constitucional, por ejemplo, en la sentencia T-439 de 1992 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz): “[...] el Estado tiene la obligación de ser extremadamente sensible en sus intervenciones, con miras a preservar el equilibrio político y social, mediante la protección eficaz a los grupos, partidos o movimientos minoritarios, en especial a aquellos que por su carácter contestatario pueden “estar en la mira” de otros grupos que, gozando de los beneficios institucionales y patrimoniales, pueden ver amenazadas sus prerrogativas.” En esa oportunidad, la Corte amparó los derechos fundamentales a la seguridad personal y la participación en política de un miembro de la Unión Patriótica que solicitaba protección al Departamento Administrativo de Seguridad, frente a constantes amenazas contra su integridad.

[46] A manera de ilustración, cabe indicar que la Sección Tercera del Consejo de Estado, en múltiples oportunidades, ha declarado responsable al Estado a título de falla del servicio por atentados contra la vida y/o la integridad personal de miembros de partidos minoritarios. Sobre ex partidarios de la UP, pueden verse, entre otras, las sentencias del treinta (30) de octubre de mil novecientos noventa y siete (1997), rad. 10958 (CP Ricardo Hoyos Duque); y del ocho (8) de febrero de dos mil doce (2012), rad. 22373 (CP Danilo Rojas Betancourt).

[47] MP Eduardo Cifuentes Muñoz.

[48] Al respecto pueden observarse, entre otras, las sentencias T-234 de 2012 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), T-591 de 2013 (MP Mauricio González Cuervo), T-190 de 2014 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo) y T-224 de 2014 (MP Jorge Iván Palacio Palacio). En todas esas providencias, diferentes salas de revisión de la Corte Constitucional establecieron que se habían vulnerado los derechos a la seguridad personal y el debido proceso de los respectivos peticionarios, al definirles lo relativo a la asignación de medidas

de protección sin justificación suficiente.

[49] En relación a la racionalidad y razonabilidad de las motivaciones de los actos administrativos, puede verse, entre otras, la sentencia T-108 de 2012 (MP María Victoria Calle Correa). En esa providencia se dijo, a propósito de un caso de falta de motivación de un acto administrativo que definía un derecho pensional, que “[e]n sus decisiones, la administración debe atender a criterios de racionalidad y de razonabilidad. La racionalidad hace referencia a que sus acciones sean susceptibles de ser fundadas en razones que lógicamente y empíricamente puedan ser constatadas o controvertidas; las razones han de responder, al menos, a una lógica instrumental, en la cual se justifique las acciones adoptadas como medios para alcanzar los fines socialmente propuestos. En cuanto a la razonabilidad, las decisiones de la administración no pueden encontrar solo justificaciones racionales, desde un punto de vista lógico o técnico, sino también, desde un punto de vista ético. Es decir, no solamente se ha de justificar la decisión a la luz de una razón instrumental, sino también a la luz de una razón ponderada, con la cual no se sacrifiquen valores constitucionales significativos e importantes, por proteger con mayor empeño otros de menor valía. Por lo tanto, con la racionalidad se busca evitar conclusiones y posiciones absurdas, en tanto con la razonabilidad se busca evitar conclusiones y posiciones que si bien pueden ser lógicas, no son adecuadas a la luz de esos valores constitucionales.”

[50] Respecto del deber de motivación de los actos que resuelven situaciones jurídicas, puede observarse, entre otras, la sentencia de la Corte Constitucional SU-250 de 1998 (MP. Alejandro Martínez Caballero). Allí, la Sala Plena de la Corte amparó el debido proceso de una mujer que alegó la desvinculación irregular de su cargo, porque el acto administrativo no estaba debidamente motivado y eso le impidió ejercer los recursos legales para impugnarlo. En esa providencia se indicó que el deber de motivación garantiza, al menos, que los ciudadanos tengan el convencimiento de que la decisión no corresponde a una actuación arbitraria y está apegada al ordenamiento jurídico vigente, y además que se tiene la posibilidad de ejercer recursos para controvertirla, si así lo considera el interesado.

[51] Para un análisis más detallado del procedimiento de valoración del riesgo y asignación de medidas puede observarse, entre otras, la sentencia T-591 de 2013 (MP Mauricio González Cuervo).

[52] Decreto 4912 de 2011, artículo 33: “Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información - Ctrai. Encargado de la recopilación y análisis de información in situ. Podrá estar conformado por personal de la Unidad Nacional de Protección y de la Policía Nacional.”

[53] En relación a las atribuciones del Grupo de la Valoración preliminar, debe observarse el artículo 35 del Decreto 4912 de 2011, modificado por el Decreto 1225 de 2012.

[54] Decreto 4912 de 2011, artículo 38.

[55] *Ibíd.*

[56] MP Jorge Iván Palacio Palacio.

[57] *Ibíd.* A propósito de la motivación de actos administrativos que definen el alcance de protección al derecho a la seguridad personal, pueden observarse, además de la sentencia T-224 de 2014 (MP Jorge Iván Palacio Palacio), las siguientes providencias: T-234 de 2012 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), T-591 de 2013 (MP Mauricio González Cuervo) y T-190 de 2014 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

[58] Folio 142 de cuaderno de revisión, reverso.

[59] Folio 144 del cuaderno de revisión.

[60] *Ibíd.*

[61] Folio 140 cuaderno de revisión, reverso.

[62] Folios 144 del cuaderno de revisión.

[63] Folio 157 del cuaderno de revisión.

[64] Folio 150 del cuaderno de revisión.

[65] Folio 142 del cuaderno de revisión, reverso.

[66] Folio 144 del cuaderno de revisión.

[67] Folio 141 del cuaderno de revisión.

[68] *Ibíd.*

[69] A propósito del retiro del personal de vigilancia permanente, la Policía Nacional adjuntó al proceso de tutela diversos documentos en los que se da cuenta del suceso. En todos ellos se cita el levantamiento de las medidas cautelares de la CIDH como motivo de la terminación del servicio (folios 232 al 236). Específicamente, la Policía Nacional adujo que: [...] carece de competencia legal para dar continuidad a las medidas de protección que tenía signadas en virtud a la concertación de sus medidas cautelares [las del señor Borja], pues las mismas fueron levantadas”.

[70] Convención Americana sobre Derechos Humanos (‘Pacto de San José’), ratificado por Colombia en la Ley 16 de 1972, artículo 7: “Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales [...]”

[72] Otros artículos del Decreto 4912 de 2011 precisan la responsabilidad de la Policía Nacional en la prestación del servicio de protección a personas. Por ejemplo, el numeral 4 del artículo 2º, que define el principio de concurrencia, dispone que “[l]a Unidad Nacional de Protección, el Ministerio del Interior, la Policía Nacional y demás autoridades del orden nacional, los municipios y departamentos aportarán las medidas de prevención y protección de acuerdo con sus competencias y capacidades institucionales [...]”; el numeral 6 del artículo 2º establece que “[e]l Programa de Prevención y Protección actuará ordenada, sistemática, coherente, eficiente y armónicamente con la Policía Nacional [...]”; el artículo 26 prescribe que la Policía Nacional está entre las “[e]ntidades e

instancias intervinientes en el marco de la Estrategia de Protección”; y en el artículo 29 se le asignan atribuciones específicas en el marco del programa, entre las que se encuentra “[...] implementar las medidas de prevención y protección, [...] [consistentes en] a) Cursos de autoprotección; b) Patrullajes; c) Rondas Policiales; d) Esquemas de protección”.