

Sentencia T-473/18

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

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL DE LIDERES SOCIALES-Protección

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL DE LIDERES SOCIALES-Criterios de apreciación de los hechos constitutivos de una amenaza para establecer la procedencia de la protección especial del Estado

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Niveles de riesgo

Los niveles son: i) mínimo, ii) ordinario, iii) extraordinario, y iv) extremo. Esta categorización resulta determinante “para diferenciar el campo de aplicación del derecho a la seguridad personal de las órbitas de otros dos derechos fundamentales con los cuales está íntimamente relacionado, sin confundirse con ellos: la vida y la integridad personal.”, y protegerse eficazmente el derecho a la seguridad personal

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Precisión de la escala de riesgos y amenazas

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

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

Los líderes que demuestren que se encuentran en riesgo y que soliciten medidas de protección para salvaguardar sus derechos a la vida, la seguridad personal y libertad, deben recibir una atención especial y una pronta respuesta por parte del Estado con la finalidad de evitar que se consume el daño. Por esta razón, las entidades encargadas están obligadas a tomar en consideración, como un factor de la mayor pertinencia, la condición de sujeto de especial protección constitucional que ostenta el afectado

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL DE LIDERES SOCIALES-Líderes sociales gozan de una presunción de riesgo

El incremento de los ataques contra líderes sociales ha sido analizado por la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y la Organización de Naciones Unidas, entidades que han hecho un llamado de atención al Gobierno Nacional para que adopte las medidas necesarias para proteger la vida de los líderes sociales

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL DE LIDERES SOCIALES-Orden a la Unidad Nacional de Protección de restablecer las medidas de seguridad asignadas al accionante

Referencia: Expediente T-6.753.470

Acción de tutela formulada por José Luis Ruiz Ruiz, contra la Unidad Nacional de Protección (UNP) y el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM).

Magistrado Ponente:
ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá, D.C., diez (10) de diciembre de dos mil dieciocho (2018).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la Magistrada Diana Fajardo Rivera y los Magistrados Carlos Bernal Pulido y Alberto Rojas Ríos, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9° de la Constitución Política, así como en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991 y el Acuerdo 02 de 2015 -Reglamento de la Corte Constitucional-, profieren la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión del trámite de la sentencia de tutela proferida por la Sala Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Córdoba, el 12 de septiembre de 2017, dentro del proceso de amparo formulado por José Luis Ruiz Ruiz contra la Unidad Nacional de Protección (UNP) y el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM).

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

1.1. El ciudadano José Luis Ruiz Ruiz es un desmovilizado de los acuerdos de paz suscritos entre el Gobierno Nacional y la Corriente de Renovación

Socialista. A su vez se desempeña como líder social y político y gestor de paz en el municipio de Tierralta-Córdoba¹.

1.2. Debido a las constantes amenazas que recibió contra su integridad y la de su familia, el accionante se vio en la obligación de radicarse en la ciudad de Bogotá.

1.3. En el año 2012, el señor Ruiz Ruiz retornó al municipio de Tierralta, Córdoba, lugar en el que se empezó a desempeñar como líder social.

1.4. Desde el año 2012, la Unidad Nacional de Protección le asignó un esquema de seguridad, debido a que por su calidad de líder social desmovilizado estaba recibiendo amenazas contra su vida.

1.5. Una vez radicado en el municipio de Tierralta, Córdoba, el señor Ruiz Ruiz prestó sus servicios en la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Colombia ANUC, en la Asociación Campesina para el Desarrollo del Alto Sinú y labores de pedagogía, educación y publicidad de los acuerdos de paz suscritos entre el Gobierno Nacional y las FARC.

1.6. Manifestó que el 8 de diciembre de 2015 recibió amenazas vía telefónicas y a través de redes sociales, hechos que fueron denunciados por el accionante ante la Fiscalía General de la Nación.

1.7. El 21 de junio de 2016, la Unidad Nacional de Protección analizó, nuevamente, la situación de seguridad al señor Ruiz Ruiz. Dicho estudio arrojó como resultado un riesgo ordinario, razón por la cual la UNP ordenó retirar gradualmente el esquema de seguridad asignado al accionante, mediante la Resolución 7675² del 4 de octubre de 2016. La mencionada Resolución estableció que el desmonte de las medidas de seguridad se debería llevar a cabo de la siguiente manera:

1.7.1. *“Finalizar la asignación de un vehículo convencional y la asignación de un hombre de protección”*³.

1.7.2. *“Ratificar un hombre de protección, un medio de comunicación y un chaleco blindado por tres meses”*⁴.

1.8. Inconforme con la decisión adoptada por la Unidad Nacional de Protección, el accionante elevó recurso de reposición.

¹ Acuerdo de paz suscrito entre el Gobierno Nacional y una línea del Ejército de Liberación Nacional (ELN) el 9 de abril de 1994 en el cual se desmovilizaron 600 hombres, 300 de ellos milicianos y 300 combatientes.

² *“Por medio de la cual se suspenden y/o finalizan unas medidas de protección de acuerdo con la recomendación realizada por el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas –CERREM”.*

³ Cuaderno principal, folio 68.

⁴ *Ibidem.*

1.9. A través de la Resolución 4606 del 24 de julio 2017⁵, la entidad accionada negó el recurso de reposición y confirmó la decisión de retirar gradualmente el esquema de seguridad del líder social José Luis Ruiz Ruiz.

2. Trámite impartido a la acción de tutela

Teniendo en cuenta la situación de riesgo en la que afirma encontrarse, el ciudadano José Luis Ruiz Ruiz formuló acción de tutela contra la Unidad Nacional de Protección (UNP) y el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM). Argumentó que dichas entidades ponen en riesgo su vida e integridad física, limitando su derecho fundamental a la locomoción, comoquiera que ha recibido amenazas por parte de diferentes grupos al margen de la ley que ejercen influencia en la zona de Tierralta, Córdoba.

3. Traslado y contestación de la acción de tutela

El 1 de septiembre de 2017, la Sala Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Córdoba admitió la acción de tutela interpuesta por el ciudadano José Luis Ruiz Ruiz contra la Unidad Nacional de Protección (UNP) y el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM) y ordenó a las accionadas que se pronunciara sobre los hechos expuestos; a su vez negó la solicitud de medidas provisionales solicitadas por el accionante al argumentar que no se evidenció, de forma clara, directa y precisa, la vulneración de los derechos fundamentales deprecados.

3.1. Ministerio del Interior

En escrito del 4 de septiembre de 2017⁶, la doctora Ivonne González Rodríguez, Directora de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, dio contestación a la acción de tutela y solicitó que se desvinculara a la Cartera del trámite de tutela, toda vez que no es su función practicar los estudios de seguridad ni determinar si es posible asignar o retirar el esquema de seguridad de las personas que lo solicitan.

Manifestó que de conformidad con las pretensiones del accionante, el Ministerio no se encontraba legitimado por pasiva comoquiera que la entidad a la cual representa trasladó el programa de protección de personas a la Unidad Nacional de Protección, de acuerdo con el Decreto 1066 de 2015⁷, el

⁵ “Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición”.

⁶ Cuaderno principal, folio 57.

⁷ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior”.

cual, a su vez, da cumplimiento a lo establecido en el artículo 23⁸ del Decreto 4065 de 2011⁹.

3.2. Unidad Nacional de Protección (UNP)

El 6 de septiembre de 2017¹⁰, la doctora María Jimena Yañez Gelvez, Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Unidad Nacional de Protección, dio contestación a la acción de tutela y solicitó que se declarara la improcedencia de la misma, debido a que no se cumplía con el requisito de subsidiariedad.

Expresó que la entidad a la cual representa, dio el trámite correspondiente a la solicitud de medidas de protección elevada por el accionante, de acuerdo con el numeral 12¹¹ del artículo 2.4.1.2.3 del Decreto 1066¹² de 2015.

Indicó haber practicado tres estudios de riesgo al ciudadano José Luis Ruiz Ruiz. Los primeros de ellos tuvieron lugar en 2012 y 2015, arrojando como resultado un riesgo extraordinario¹³. El tercer análisis, hecho en 2016, estableció que el riesgo había disminuido y fue determinado como ordinario¹⁴.

Teniendo en cuenta el resultado del estudio adelantado en 2012, mediante Resolución 102 del 8 de enero de 2013, le fue asignado al accionante un esquema de seguridad decisión que fue ratificada mediante Resolución 054 del 8 de abril de 2015, después de conocer los resultados del segundo análisis de riesgo.

No obstante, de acuerdo con la evaluación practicada en 2016, mediante Resolución 7675 del 4 de octubre de ese mismo año, se decidió retirar gradualmente el esquema de seguridad del señor Ruiz Ruiz, toda vez que la matriz de riesgo ascendía a un 45.55%, lo que refleja que la persona se encuentra en situación tolerable y no requiere de medidas de protección. Dicha decisión fue recurrida en reposición, y confirmada mediante Resolución 4606 del 24 de julio de 2017.

⁸ “Entrega de archivos. Los archivos de los cuales sea el titular el Programa de Protección de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y el Departamento Administrativo de Seguridad DAS en supresión, a la entrada en vigencia del presente decreto y que tengan relación con las competencias de la Unidad Nacional de Protección, deberán ser transferidos a esta entidad, en los términos que señalen los representantes legales a través de las Secretarías Generales”.

⁹ “Por el cual se crea la Unidad Nacional de Protección - UNP, se establecen su objetivo y estructura”.

¹⁰ Cuaderno principal, folio 60.

¹¹ “Dirigentes del Movimiento 19 de Abril M-19, la Corriente de Renovación Socialista, CRS, el Ejército Popular de Liberación, EPL, el Partido Revolucionario de los Trabajadores, PRT, el Movimiento Armado Quintín Lame, MAQL, el Frente Francisco Garnica de la Coordinadora Guerrillera, el Movimiento Independiente Revolucionario Comandos Armados, MIR, COAR y las Milicias Populares del Pueblo y para el Pueblo, Milicias Independientes del Valle de Aburrá y Milicias Metropolitanas de la ciudad de Medellín, que suscribieron acuerdos de paz con el Gobierno Nacional en los años 1994 y 1998 y se reincorporaron a la vida civil”.

¹² “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior”.

¹³ Matriz de riesgo de 50.55%, en ambos análisis.

¹⁴ Matriz de riesgo de 45.55%.

Afirmó que la UNP “*ha prestado toda la atención requerida al caso particular del señor José Luis Ruiz Ruiz dentro del marco de nuestra competencia adelantando los diferentes estudios de nivel de riesgo de acuerdo al procedimiento ordinario del Programa de Protección reglado en el artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015, adicionado por el Decreto 567 de 2016*”¹⁵.

Concluyó que no es el accionante quien cuenta con la facultad de determinar el riesgo en el que se encuentra y que en, caso de estar en desacuerdo con la calificación dada por la UNP debe atacar el acto administrativo a través de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

4. Decisiones adoptadas por las autoridades judiciales

Primera instancia

4.1. El 12 de septiembre de 2017, el Consejo Seccional de la Judicatura de Córdoba, Sala Disciplinaria, declaró improcedente la acción de tutela.

Estimó que la acción no cumplía con el requisito de subsidiariedad, toda vez que el accionante contaba con la posibilidad de acudir a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para atacar el acto administrativo por el cual se ordenó el retiro gradual del esquema de seguridad y solicitar la nulidad y el restablecimiento del derecho¹⁶.

Impugnación

4.2. Inconforme con la decisión adoptada por el juez de tutela, el ciudadano José Luis Ruiz Ruiz impugnó el fallo el 15 de septiembre de 2017, encontrándose dentro del término legal establecido¹⁷.

4.2.1. Manifestó que es un sujeto de especial protección, comoquiera que se trata de un líder social que está siendo amenazado por diferentes actores armados en el municipio de Tierralta, Córdoba. Asimismo aseguró que la acción de tutela es el mecanismo procedente toda vez que por los hechos denunciados se encuentra en peligro su derecho fundamental a la vida.

4.2.2. Afirmó que el Consejo Seccional de la judicatura de Córdoba desconoció el contexto de violencia que atraviesa el municipio en el que reside y que no se tuvo en cuenta que varios de los compañeros pertenecientes a la Corriente de Renovación Socialista fueron amenazados y asesinados y

¹⁵ Cuaderno primera instancia, folio 62.

¹⁶ *Ibidem*, folios 81-85.

¹⁷ Cuaderno principal, folio 96.

que varios de ellos se vieron en la obligación de exiliarse por motivos de seguridad.

Segunda instancia

Mediante sentencia del 1° de noviembre de 2017, el Consejo Superior de la Judicatura, Sala Disciplinaria confirmó el fallo de primera instancia, comoquiera que no se cumplió con el requisito de subsidiariedad al no acudir a la Jurisdicción Contencioso Administrativa para atacar la decisión a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

5. Actuaciones en sede revisión

Mediante auto del 31 de mayo de 2018, la Sala de Selección de Tutelas Número Cinco, integrada por la Magistrada Diana Fajardo Rivera y el Magistrado Alberto Rojas Ríos, seleccionó el expediente de la referencia y lo asignó, previo reparto, al Magistrado Alberto Rojas Ríos para proyectar la decisión de su revisión, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 9° del artículo 241 de la Constitución Política y en los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991, indicando como criterio de selección subjetivo *urgencia de proteger un derecho fundamental*; y objetivo *asunto novedoso*¹⁸.

6. Material probatorio relevante que obra en el expediente

6.1. Mensajes de Facebook, en los que se evidencian discusiones políticas entre el accionante y personas no identificadas. Cuaderno principal folios 24-25.

6.2. Entrevista adelantada por la Fiscalía General de la Nación al ciudadano José Luis Ruiz Ruiz, el 19 de septiembre de 2016, en la que manifiesta haber sido objeto de amenazas contra su vida. Cuaderno principal, folios 26-27.

6.3. Certificación del 10 de agosto de 1995, expedida por el Ministerio del Interior en la que hace constar que el señor José Luis Ruiz Ruiz fue beneficiario del proceso de desmovilización y reincorporación adelantado entre el Gobierno Nacional y la “Corriente de Renovación Socialista”. Cuaderno principal folio 13.

6.4. Certificación de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Colombia –ANUC, adiada 8 de noviembre de 2016, en la que pone de presente que el accionante viene desempeñando labores de liderazgo en dicha Asociación y en el municipio de Tierralta. Cuaderno Principal folio 20.

¹⁸ Cuaderno Corte Constitucional. Folio 9.

6.5. Certificación de la Asociación Campesina para el Desarrollo del Alto Sinú, de fecha 8 de agosto de 2017, en la que afirma que el señor José Luis Ruiz Ruiz viene desempeñando labores de liderazgo en dicha asociación, relacionadas con la sustitución de cultivos ilícitos. Cuaderno Principal folio 21.

6.6. Certificación del 10 de agosto de 2017, emitida por la Fundación Julia Márquez, en la que hace constar que el accionante presta sus servicios para esa entidad, desarrollando actividades de educación y publicidad de los acuerdos de Paz de la Habana. Cuaderno Principal folio 22.

6.7. Resolución 4480 del 22 de junio de 2016, proferida por la Unidad Nacional de Protección *“Por medio de la cual se adoptan las decisiones pertinentes conforme a las deliberaciones hechas por parte del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM”*. Cuaderno Principal, folios 70-72.

6.8. Resolución 7675 del 4 de octubre de 2016, emitida por la Unidad Nacional de Protección *“Por medio de la cual se suspenden y/o finalizan unas medidas de protección de acuerdo con la recomendación realizada por el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM”*. Cuaderno Principal, folios 67-69.

6.9. Resolución 4606 del 24 de julio de 2017, emitida por la Unidad Nacional de Protección *“Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición”*. Cuaderno principal, folios 28-42.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional para revisar las decisiones proferidas dentro de la acción de tutela de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9º, de la Constitución Política y en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Cuestión previa

El Ministerio del Interior solicitó la desvinculación del proceso al afirmar que no estaba legitimado por pasiva, comoquiera que esa entidad trasladó el programa de protección de personas a la Unidad Nacional del Protección, dando cumplimiento a lo establecido en el Decreto 1066 de 2015. Considera la Corte que no se debe acceder a dicha pretensión, toda vez que la acción de tutela se dirige contra el citado Ministerio junto con la Unidad Nacional de

Protección, que es una entidad adscrita a la Cartera del Interior, razón por la cual, las órdenes impartidas en la presente acción de tutela pueden recaer, eventualmente, sobre ella.

3. Planteamiento del caso, problema jurídico y estructura de la decisión

El ciudadano José Luis Ruiz Ruiz, impulsó acción de tutela contra la Unidad Nacional de Protección, al considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la vida, la integridad y la libertad de locomoción, como consecuencia del desmonte gradual de las medidas de seguridad asignadas desde el año 2012, toda vez que se desempeña como líder social en el municipio de Tierralta, Córdoba, lugar en el cual afirma haber recibido amenazas contra su integridad y la de su familia.

A juicio del accionante, la UNP vulneró los derechos fundamentales mencionados, al considerar que el estudio de riesgo practicado en 2016, en el que se concluyó que su estado de vulnerabilidad era ordinario¹⁹, no concuerda con la realidad de su situación de seguridad.

Con base en los antecedentes del caso, corresponde a la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional resolver el siguiente problema jurídico:

¿La Unidad Nacional de Protección vulnera los derechos fundamentales a la vida, la integridad y la libertad de locomoción del ciudadano José Luis Ruiz Ruiz, al retirar de forma gradual las medidas de seguridad asignadas al accionante, quien se desempeña como líder social en el municipio de Tierralta, Córdoba?

Para resolver el interrogante planteado, es necesario analizar los siguientes temas: (i) el derecho a la seguridad de las personas cuando se encuentra en riesgo la vida; y (ii) el deber de protección del Estado con relación a la vida y a la seguridad personal de líderes sociales, (iii) para finalmente entrar a la solución del caso concreto.

3.1. El derecho a la seguridad de las personas cuando se encuentra en riesgo la vida. Reiteración de jurisprudencia.

La Constitución Política contempla la vida como un valor esencial, el cual debe ser defendido por las autoridades públicas y los particulares. Asimismo, los artículos 2° y 11 superiores estipulan que las *“autoridades de la República están instituidas para proteger la vida de todas las personas residentes en Colombia”*, por tratarse de un derecho de carácter fundamental e inviolable.

¹⁹ Matriz 45.55%.

El deber de protección de la vida incluido en la Constitución se encuentra respaldado por diferentes tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado Colombiano²⁰. Sobre el particular la Corte manifestó “*En ellos se instituyó, como mandato superior, de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades del Estado, sin excepción, -en la medida de sus posibilidades jurídicas y materiales-, la realización de actividades, en el ámbito de sus funciones, tendientes a lograr las condiciones para la pervivencia (sic) y el desarrollo efectivo de la vida de los ciudadanos*”²¹.

Por ello, el compromiso de defender la vida como bien constitucionalmente protegido, es un deber indispensable para las autoridades públicas que se encuentra primordialmente en cabeza del Estado²².

Es así, que la órbita del derecho fundamental a la vida se divide en dos esferas de obligatorio cumplimiento para el Estado; en primer lugar, el deber de respetarla y, en segunda medida, la obligación de protegerla. Esta situación conlleva a que las autoridades públicas estén doblemente obligadas, a no vulnerar el derecho a la vida y a evitar que terceros lo afecten²³.

Sobre este aspecto, la sentencia T-981 de 2001²⁴ anotó que el Estado debe responder “*a las demandas de atención de manera cierta y efectiva*” cuando se tenga conocimiento de amenazas “*sobre la existencia y tranquilidad de individuos o grupos que habitan zonas de confrontación o que desarrollan actividades de riesgo en los términos del conflicto*”, por lo cual no es posible que el Estado pretenda incumplir sus deberes, minimizando la realidad que afecta a ciertos grupos vulnerables y que requieren de especial protección por parte de las autoridades.

La jurisprudencia de esta Corporación ha definido la amenaza contra los derechos como “*una violación potencial que se presenta como inminente y próxima. Respecto de ella la función protectora del juez consiste en evitarla*”²⁵. Así se han establecido criterios de apreciación de los hechos que demandan la intervención del Estado, con el fin de establecer si existe grave peligro:

²⁰ Cfr., por ejemplo, art. 4.1. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: “*Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente.*”

²¹ Sentencia T-924 de 2014. M.P. Gloria Stella Conto Ortiz.

²² Indicó esta Corporación en la sentencia T-1026 de 2002, que “*la vida constituye la base para el ejercicio de los demás derechos. Es decir, la vida misma es el presupuesto indispensable para que haya titularidad de derechos y obligaciones. La primacía e inviolabilidad de la vida le otorga a ésta una especial protección constitucional; su desarrollo en la Carta de 1991, como principio, como valor y como derecho, refleja la importancia que se le atribuye dentro del ordenamiento jurídico*”.

²³ Sentencia, T-102 de marzo 10 de 1993. M. P. Carlos Gaviria Díaz.

²⁴ M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

²⁵ T-349 del 27 de agosto de 1993, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

“La vulneración y la amenaza de los derechos fundamentales son dos causales claramente distinguibles: la primera requiere de una verificación objetiva que corresponde efectuar a los jueces de tutela, mediante la estimación de su ocurrencia empírica y su repercusión jurídico-constitucional; la segunda, en cambio, incorpora criterios tanto subjetivos como objetivos, configurándose no tanto por la intención de la autoridad pública o el particular, cuando sea del caso, sino por el resultado que su acción o abstención pueda tener sobre el ánimo de la persona presuntamente afectada. Para que se determine entonces la hipótesis constitucional de la amenaza se requiere la confluencia de elementos subjetivos y objetivos o externos: el temor del sujeto que ve peligrar sus derechos fundamentales y la convalidación de dicha percepción mediante elementos objetivos externos, cuya significación es la que ofrecen las circunstancias temporales e históricas en que se desarrollan los hechos.”²⁶

Las autoridades encargadas de valorar los hechos con base en los cuales se solicitan las medidas de protección deben analizar los factores objetivos y subjetivos para establecer las circunstancias y decidir si hay lugar a la protección especial, teniendo en cuenta los siguientes criterios establecidos en la sentencia T-1026 de 2002:

“i) Realidad de la amenaza: se exige que la amenaza sea real, en el sentido que haya sido comunicada o manifestada a la víctima y pueda ser convalidada objetivamente, lo que implica que no debe tratarse de un temor individual “frente a una situación hipotética, pues los riesgos imaginarios no son amparables constitucionalmente”;

ii) La individualidad de la amenaza: se requiere que la amenaza sea individualizada; para ello es necesario que se dirija contra un sujeto o un grupo determinado o determinable de personas, en la cual se pueda establecer que el peligro que “corren es excepcional en relación con el riesgo general que debe soportar la población o el grupo o sector al cual pertenecen”.

iii) La situación específica del amenazado: en este criterio se deben tener en cuenta “aspectos subjetivos que rodean al peticionario, tales como el lugar de residencia, la pertenencia a un partido político, la actividad sindical, la situación económica, la actividad profesional, la labor desempeñada como empleado de cierta entidad estatal o empresa privada, los vínculos familiares, ciertas

²⁶ T-439 del 2 de julio de 1992, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

actuaciones realizadas o haberse visto involucrado en acciones adelantadas por grupos armados que actúan por fuera de la ley”.

Por ello, la autoridad competente deberá determinar, si debido a las circunstancias específicas del solicitante, éste se encuentra expuesto a una situación de mayor vulnerabilidad y por lo tanto, “sus derechos fundamentales corren un riesgo superior de ser violados en relación con el resto de la población”.

iv) El escenario en que se presentan las amenazas: de manera paralela a los criterios anteriores, es necesario analizar las circunstancias “históricas, sociales, económicas y políticas del lugar donde se asegura que han ocurrido las amenazas”²⁷.²⁸

v) Inminencia del peligro: la autoridad competente debe verificar las circunstancias generales de riesgo para determinar la probabilidad de la ocurrencia de una afectación grave de la vida que amenace los derechos fundamentales de la persona. Dicho en otros términos es necesario valorar, que la amenaza sea individualizada y que si se presenta en una zona de presencia activa de los grupos insurgentes, aumenta la probabilidad del riesgo, en la cual también se debe tener en cuenta que “la dificultad de determinar la realidad de su acaecimiento aumenta en la medida en que la vulneración depende de la actuación de terceras personas”. Por lo tanto, la autoridad competente para calificar la naturaleza de la amenaza debe evaluar “cuidadosamente los criterios anteriores, con el fin de verificar tanto su existencia real como la probabilidad de la ocurrencia de un daño grave e inminente a la persona”²⁹.

Una vez adelantada la valoración de los factores de riesgo, es menester que la autoridad competente, adopte las medidas tendientes a otorgar suficiente protección a quien es objeto de intimidaciones.

La jurisprudencia constitucional ha señalado que los ataques de que son víctimas las personas en el territorio nacional, no tienen la misma magnitud, razón por la cual la sentencia T-719 de 2003³⁰ expresó que existen diferentes

²⁷ “Sentencias T-981 de 2001 (M.P. José Manuel Cepeda) y T-1206 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).”

²⁸ Frente al criterio del entorno donde se presenta la posible amenaza se anotó en la sentencia T-1026 de 2000, precisada, que se debe identificar si “(i) es una zona generalmente pacífica o si es de aquellas donde hay un alto nivel de conflicto; (ii) los antecedentes históricos de ataques contra la población por parte de grupos insurgentes que militan en la zona son considerados sistemáticos o esporádicos; (iii) constituye una zona de importancia estratégica para los grupos al margen de la ley y (iv) existe presencia suficiente de la fuerza pública y demás autoridades estatales para mantener el orden público; circunstancias que constituyen características del escenario a partir de las cuales se aumenta la probabilidad de la existencia de un riesgo especial y, por tanto, del cumplimiento de la amenaza”.

²⁹ Sentencia T-924 de 2014. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

³⁰ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

niveles de riesgos³¹, y dependiendo de cada caso particular, el Estado deberá adoptar los mecanismos necesarios para proteger a la persona que se encuentra en peligro.

Los niveles son³²: i) mínimo, ii) ordinario, iii) extraordinario, y iv) extremo. Esta categorización resulta determinante “*para diferenciar el campo de aplicación del derecho a la seguridad personal de las órbitas de otros dos derechos fundamentales con los cuales está íntimamente relacionado, sin confundirse con ellos: la vida y la integridad personal.*”, y protegerse eficazmente el derecho a la seguridad personal.

La citada escala de riesgo fue desarrollada por esta Corporación en la sentencia T-339 de 2010 de la siguiente manera:

“1) Nivel de riesgo: existe una posibilidad abstracta y aleatoria de que el daño a la vida o a la integridad personal se produzca. Este nivel se divide en dos categorías: a) riesgo mínimo: categoría hipotética en la que la persona sólo se ve amenazada por la muerte y la enfermedad naturales y; b) riesgo ordinario: se refiere a aquel

³¹ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su Segundo Informe sobre la Situación de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos en América Latina del 2012, frente a la evaluación de riesgo señaló que esta (consideración 505) “*tiene por objetivo que el Estado conozca el grado en que los obstáculos a las actividades de defensa y promoción de los derechos humanos pudieran afectar la vida e integridad personal del defensor o defensora solicitante de protección, perturbando también la continuidad en sus actividades de defensa y promoción de los derechos humanos. Una adecuada evaluación del riesgo debe permitir al Estado adoptar las medidas de seguridad apropiadas para salvaguardar los derechos del defensor o defensora solicitante y garantizar así la continuidad de sus actividades. La evaluación del riesgo debe ser entendida como el medio por el cual el Estado estudiará la mejor manera bajo la cual cumplirá con su obligación de protección, para ello, el Estado debe garantizar que en el proceso de evaluación del riesgo exista una adecuada comunicación y participación activa con el defensor o defensora solicitante.*”. Igualmente en el mencionado informe se propuso que los Estados deben analizar una serie de elementos objetivos para definir el nivel de riesgo, los cuales son: i) **valoración adecuada del contexto**, en la cual se deben identificar y evaluar las circunstancias que incidieron en el nivel de riesgo que corre un defensor o defensora, por ejemplo, “*si su labor pudiera afectar directamente los intereses de algún actor en la región; si posee información que pudiera afectar a algún agente del Estado o grupos criminales; si su trabajo se desarrolla en zonas de combate o bien, en donde se han producido con antelación ataques contra defensores; si las autoridades locales han dado o no respuesta a reclamaciones por parte de defensores; si el defensor o defensora de derechos humanos se encuentra desempeñando sus labores en un momento crucial para sus causas en la zona; o bien, si pertenece a alguna organización o grupo de defensores que haya sido atacado, amenazado u hostigado con anterioridad*”; ii) **Valoración del caso en concreto**, en la cual se debe determinar “*a) la clase de ataques que se han realizado; b) si estos han ocurrido en forma reiterada o no; c) si se ha intensificado la gravedad de los actos perpetrados con el transcurso del tiempo; y d) si habría participación de agentes del Estado en los actos de agresión*”.

³² En la sentencia T-719 de 2003 antes referida se anotó que el **riesgo mínimo** es “*quien vive en condiciones tales que los riesgos a los que se enfrenta son únicamente los de muerte y enfermedad naturales – es decir, se trata de un nivel en el cual la persona sólo se ve amenazada en su existencia e integridad por factores individuales y biológicos*”, en los **riesgos ordinarios** son los que “*deben tolerar las personas por su pertenencia a una determinada sociedad pueden provenir de factores externos a la persona –la acción del Estado, la convivencia con otras personas, desastres naturales -, o de la persona misma*”, en los **riesgos extraordinarios**, “*las personas no están jurídicamente obligadas a soportar, por lo cual tienen derecho a recibir protección especial de las autoridades frente a ellos. Para determinar si un riesgo tiene las características y el nivel de intensidad suficiente como para catalogarse de extraordinario y justificar así la invocación de un especial deber de protección estatal, es indispensable prestar la debida atención a los límites que existen entre este tipo de riesgo y los demás*” y el **riesgo extremo** “*es una amenaza directa contra los derechos a la vida e integridad personal de quien se ve sometido a él*”.

riesgo que proviene tanto de factores internos como externos a la persona y que se deriva de la convivencia en sociedad. En este nivel de la escala, los ciudadanos deben soportar los riesgos que son inherentes a la existencia humana y a la vida en sociedad.

Cuando una persona pertenece a este nivel, no está facultada para exigir del Estado medidas de protección especial, pues su derecho a la seguridad personal no está siendo afectado³³, en la medida en la que el riesgo de daño no es una lesión pero sí, en el mejor de los casos, un riesgo de lesión.

*2) **Nivel de amenaza:** existen hechos reales que, de por sí, implican la alteración del uso pacífico del derecho a la tranquilidad y que hacen suponer que la integridad o la libertad de la persona corren verdadero peligro. En efecto, la amenaza de daño conlleva el inicio de la alteración y la merma del goce pacífico de los derechos fundamentales³⁴, debido al miedo razonable que produce visualizar el inicio de la destrucción definitiva del derecho. Por eso, a partir de este nivel, el riesgo se convierte en amenaza. Dependiendo de su intensidad, este nivel se divide en dos categorías:*

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

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

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

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

³³ Esto es así si se parte de que el derecho a la seguridad personal es aquel que faculta a las personas que están sometidas a amenazas a obtener protección especial por parte del Estado.

³⁴ Como se verá más adelante, dependiendo de la intensidad de la amenaza, se vulneran diferentes derechos fundamentales. En el nivel de amenaza ordinaria, se vulnera el derecho a la seguridad personal mientras que el nivel de amenaza extrema, también se inicia la violación de los derechos a la vida y a la integridad personal.

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

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

Cuando concurren todas estas características, el sujeto podrá invocar su derecho fundamental a la seguridad personal para recibir protección por parte del Estado, pues en este nivel, se presenta el inicio de la lesión del derecho fundamental y, en esta medida, se presenta un perjuicio cierto que, además, puede o no agravarse. Por estos motivos, la persona tiene derecho a que el Estado intervenga para hacer cesar las causas de la alteración del goce pacífico del derecho o, al menos, para evitar que el inicio de la lesión se vuelva violación definitiva del derecho.

b) amenaza extrema: *una persona se encuentra en este nivel cuando está sometida a una amenaza que cumple con todas las características señaladas anteriormente y además, el derecho que está en peligro es el de la vida o la integridad personal. De allí que, en este nivel, el individuo pueda exigir la protección directa de sus derechos a la vida y a la integridad personal y, en consecuencia, no tendrá que invocar el derecho a la seguridad como título jurídico para exigir protección por parte de las autoridades³⁵.*

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

3) *Daño consumado: se presenta cuando ya hay una lesión definitiva del derecho a la vida o a la integridad personal. En el evento de presentarse lo segundo, dicha lesión a la integridad personal también genera la protección especial no sólo frente a la integridad personal sino también frente a la vida”.*

Por lo anterior, el requerimiento de un sistema de seguridad o medidas de protección a las entidades encargadas de brindar este tipo de servicios, con la finalidad de garantizar la seguridad personal, en los casos en que el sujeto se encuentre en riesgo extremo o extraordinario debe ser estudiado y resuelto

³⁵ Así, en el nivel de amenaza ordinaria, otros derechos, diferentes a la vida y a la integridad personal, pueden estar siendo afectados como, por ejemplo, el derecho a la libertad en el caso de una amenaza de secuestro.

integralmente por las autoridades encargadas, comoquiera que la persona no debe soportar dicha carga, protegiendo el derecho a la vida, la integridad y la libertad de los peticionarios amenazados³⁶.

3.2. El deber de protección del Estado con relación a la vida y a la seguridad personal de líderes sociales

Una vez determinado el riesgo al que se encuentra sometida la persona, de acuerdo a las amenazas recibidas, el Estado, a través de la Unidad Nacional de Protección tiene la obligación de definir los mecanismos de protección específicos y necesarios para evitar la consumación de un daño, especialmente cuando se trata de personas que por su actividad están expuestas a un nivel de amenaza mayor. Especial atención merece el caso *“de los defensores de derechos humanos, altos funcionarios, periodistas, líderes sindicales, docentes en zona de conflicto, minorías políticas o sociales, reinsertados, personas en condiciones de indigencia, desplazados por el conflicto armado, personas privadas de la libertad, soldados que prestan servicio militar obligatorio, niños y niñas y sujetos de un especial grado de protección por su notoria situación de indefensión”*³⁷.

En el caso de los líderes sociales, por la función que cumplen y por su especial papel dentro del proceso de transición política que atraviesa el país, *“se encuentran en esa categoría de una amenaza mayor, pues al ser de alguna manera directa o indirectamente, la cara visible de una comunidad u organización, pueden ver afectada su integridad y seguridad personal. Por ende tales sujetos gozan de una presunción de riesgo, que sólo podría ser desvirtuada por las autoridades luego de los estudios técnicos de seguridad”*³⁸.

*“Dicha presunción, una vez activada, genera en cabeza de la autoridad competente la obligación de adoptar medidas de protección, que en todo caso deben ser eficaces, oportunas, idóneas y tanto fáctica como temporalmente adecuadas para la protección de la vida, la seguridad y la integridad del solicitante y de su familia”*³⁹.

En efecto, los líderes que demuestren que se encuentran en riesgo y que soliciten medidas de protección para salvaguardar sus derechos a la vida, la seguridad personal y libertad, deben recibir una atención especial y una pronta respuesta por parte del Estado con la finalidad de evitar que se consume el daño. Por esta razón, las entidades encargadas están obligadas a tomar en consideración, como un factor de la mayor pertinencia, la condición de sujeto de especial protección constitucional que ostenta el afectado.

³⁶ Sentencia T-719 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

³⁷ T-078 de 2013.

³⁸ Sentencia T-924 de 2014. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

³⁹ **Sentencia T-924 de 2014.**

En la sentencia T-719 de 2003, la Corte determinó que *“las autoridades deben obrar frente a estos sujetos de manera especialmente diligente, interpretando el alcance de sus propias funciones con un criterio eminentemente protectorio, que refleje la intención del Constituyente y busque preservar, ante todo, el goce de sus derechos fundamentales”*. El deber de especial protección que tienen las autoridades frente a estos sujetos se acentúa en situaciones de emergencia en las cuales sus derechos fundamentales se encuentren en un nivel significativo de riesgo.

La situación de seguridad de los líderes sociales en Colombia. Según cifras de la Defensoría del pueblo, en la actualidad se han reportado 282 asesinatos de líderes sociales en todo el territorio nacional⁴⁰, muchos de los cuales, solicitaron a la Unidad Nacional de Protección medidas de seguridad para evitar la ocurrencia de un daño mayor, sin que obtuvieran una respuesta satisfactoria. De acuerdo con la *“SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES en favor de líderes sociales, comunitarios y étnicos, y defensores de derechos humanos en Colombia”*, presentada a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, del 30 de abril de 2018. Se señaló que *“Frente a la actuación de la Unidad Nacional de Protección, se destaca que los líderes relacionados en el Informe de riesgo no recibieron a tiempo las medidas de protección, por ello el Ministerio Público recuerda que la jurisprudencia nacional ha indicado que “la sola existencia de posibilidades razonables de impedir la materialización de un riesgo previamente conocido por parte de entidades del estado, genera responsabilidad por omisión; de manera que para el caso concreto de la UNP, las posibilidades razonables de impedir la materialización de un riesgo advertido por el SAT de la Defensoría del Pueblo, exigen que la entidad despliegue acciones de coordinación y acciones concretar para la identificación de líderes y defensores de derechos humanos, dada su especial situación de vulnerabilidad”*⁴¹.

Aunado al daño personal del que son víctimas los líderes sociales, este tipo de acciones en su contra, traen consigo la desintegración social de los grupos a los que pertenecen, la apatía y el miedo a expresarse y, finalmente, el deterioro de la vida en comunidad, comoquiera que las labores de los representantes, entre otras, es generar patrones de identidad y sentido de propiedad con la finalidad de avanzar hacia una esfera social más favorable para el desarrollo de proyectos productivos.

En sentencia T-078 de 2013, la Corte Constitucional conoció el caso de un líder indígena, dirigente de la Asociación de Autoridades Tradicionales

⁴⁰ Cifras de Defensoría del Pueblo. <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/enlosmedios/7078/282-1%C3%ADderes-sociales-han-sido-asesinados-en-los-%C3%BAltimos-dos-a%C3%BIos-Defensor%C3%ADa.htm> (en línea, revisado el 9 de agosto de 2018)

⁴¹ <http://www.movimientodevictimas.org/sites/default/files/Solicitud%20MC%2026042018.pdf> (en línea, revisado 9 de agosto de 2018).

Indígenas en Colombia en donde “la Unidad Nacional de Protección suspendió las medidas de protección, a pesar de tener medidas cautelares de la CIDH, bajo el argumento que el estudio de seguridad efectuado arrojó que el riesgo al que estaba expuesto era de naturaleza ordinaria.

En esa providencia se indicó que las autoridades competentes son las encargadas de identificar el tipo de amenaza que se cierne sobre la persona y definir de manera oportuna las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes “para evitar la consumación de un daño, especialmente cuando se trata de personas que por su actividad misma están expuestas a un nivel de amenaza mayor, como sería el caso de los defensores de derechos humanos, altos funcionarios, periodistas, líderes sindicales, docentes en zona de conflicto, minorías políticas o sociales, reinsertados, personas en condiciones de indigencia, desplazados por el conflicto armado, personas privadas de la libertad, soldados que prestan servicio militar obligatorio, niños y niñas y sujetos de un especial grado de protección por su notoria situación de indefensión”⁴².

En el citado caso, la Corte pudo establecer que el demandante era un sujeto de especial protección constitucional dada su condición de indígena, líder de la comunidad Chenche Buenavista de Coyaima (gobernador de la parcialidad) y dirigente de la Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas en Colombia, lo cual *per se* era razón suficiente para considerar que “el mecanismo judicial para impugnar la decisión que revocó las medidas de protección otorgadas a su favor, no es idóneo ni efectivo, pues ciertamente no solo pueden estar comprometidos sus derechos fundamentales, sino también el derecho a la existencia de la parcialidad a la que pertenece como autoridad tradicional”⁴³.

En consecuencia, ordenó a la Unidad Nacional de Protección, disponer de manera ininterrumpida la continuidad de las medidas de protección otorgadas al líder indígena “hasta cuando subsistan los factores que dieron lugar a su otorgamiento, incluidos los señalados en esta providencia”.

Por ello, “las autoridades encargadas del estudio y de implementar las medidas de seguridad deberán tener en cuenta las condiciones específicas del afectado, adoptando medidas de enfoque diferencial cuando se trate de i) líderes sindicales; ii) líderes campesinos y comunitarios; iii) líderes indígenas y afro descendientes; iv) operadoras y operadores de justicia; v) mujeres defensoras de derechos humano; vi) las defensoras y los defensores del derecho al medio ambiente sano; y vii) las y los defensores de las

⁴² Sentencia T-924 de 2014. M.P. Gloria Stella Conto Ortiz.

⁴³ *Ibídem*.

personas LGTBI (Lesbianas, Gays, Trans, Bisexuales e Intersexuales). Ello, por la calidad de sujetos de especial protección constitucional que tienen”⁴⁴.

De acuerdo a cifras extra oficiales, entre 2009 y 2017 fueron asesinados 500 líderes sociales en el territorio nacional⁴⁵, mientras que en 2018 se ha presentado en promedio, un asesinato por día.

El incremento de los ataques contra líderes sociales ha sido analizado por la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y la Organización de Naciones Unidas, entidades que han hecho un llamado de atención al Gobierno Nacional para que adopte las medidas necesarias para proteger la vida de los líderes sociales⁴⁶.

Sobre este particular, la Defensoría del Pueblo presentó, el 30 de marzo de 2017, el “INFORME ESPECIAL DE RIESGO: “VIOLENCIA Y AMENAZAS CONTRA LOS LÍDERES SOCIALES Y LOS DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS”. En el citado documento señaló las zonas en las que se encuentra localizado el riesgo; **registrando a Tierralta, Córdoba como un municipio en el que los líderes sociales son víctimas de atentados contra su vida.**

El mismo estudio incluye a la Asociación campesina para el desarrollo del Alto Sinú - ASODECAS (Tierralta) como un grupo poblacional en riesgo. Y continúa afirmando que “*en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2016 y el 20 de febrero de 2017, se registraron al menos 120 homicidios, 33 atentados y 27 agresiones. Las víctimas de estos hechos correspondían a líderes sociales y defensores de derechos humanos quienes desarrollaban sus actividades en los departamentos de Antioquia, Arauca, Atlántico, Bolívar, Caquetá, Casanare, Cauca, Cesar, Córdoba, Cundinamarca, La Guajira, Magdalena, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Risaralda, Santander, Tolima y Valle del Cauca*”⁴⁷.

La Defensoría del Pueblo recomendó a la UNP “*Unificar los parámetros de evaluación de riesgo que deben aplicar los analistas, a través del establecimiento de procedimientos de obligatorio cumplimiento, en especial respecto a la verificación de información recolectada por parte de los analistas, con el fin de evitar que se introduzcan criterios subjetivos en la*

⁴⁴ Sentencia T-924 de 2014. M.P. Gloria Stella Conto Ortiz.

⁴⁵ Cifras entregadas por la ONG Somos Defensores.

⁴⁶ “INFORME ESPECIAL DE RIESGO: “VIOLENCIA Y AMENAZAS CONTRA LOS LÍDERES SOCIALES Y LOS DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS”, presentado por la Defensoría del Pueblo. Informe de la Organización de Naciones Unidas manifestó el 4 de mayo de 2018. Comunicado de prensa, Procuraduría General de la Nación, 20 de marzo de 2018.

⁴⁷ INFORME ESPECIAL DE RIESGO: “VIOLENCIA Y AMENAZAS CONTRA LOS LÍDERES SOCIALES Y LOS DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS”, Página 29. Vista en línea 9 de agosto de 2018.

[http://desarrollos.defensoria.gov.co/desarrollo1/ABCD/bases/marc/documentos/textos/INFORME_ESPECIAL_LIDERES_30-03-17_\(1\).pdf](http://desarrollos.defensoria.gov.co/desarrollo1/ABCD/bases/marc/documentos/textos/INFORME_ESPECIAL_LIDERES_30-03-17_(1).pdf)

valoración”⁴⁸.

Por su parte, la Organización de Naciones Unidas manifestó, el 4 de mayo de 2018, su preocupación sobre la situación de los líderes sociales en el país. En dicha oportunidad indicó que “[se] *contabilizaron 19 homicidios solo de defensores de DD. HH. en el primer trimestre del 2015, la cifra más alta desde el 2002. Registrando 20 atentados, casi el doble que en igual periodo del 2014*”⁴⁹. (Negrilla propia)

Igualmente, el 5 de julio de 2018 la ONU emitió un comunicado de prensa titulado “*LA ONU RECHAZA Y CONDENA LOS ASESINATOS A LAS Y LOS DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS Y LÍDERES Y LIDERESAS EN COLOMBIA*”, documento en el cual hizo un llamado de atención al Gobierno Nacional para que adoptara las medidas para garantizar la protección de este grupo de especial protección constitucional⁵⁰.

Finalmente, el Procurador General de la Nación afirmó que “*fracasó el sistema de protección de líderes sociales*” y exhortó al Estado a tomar acciones que “*vayan más allá de la retórica y las buenas intenciones, para detener la masacre de los defensores de derechos humanos, a manos de actores armados indeterminados*”⁵¹.

3.3. Caso en concreto

3.3.1. Examen sobre el cumplimiento de los requisitos de procedibilidad formal

3.3.1.1. Legitimación por activa. El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela es el mecanismo de defensa al que puede acudir cualquier persona para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales. En esta oportunidad, el ciudadano José Luis Ruiz Ruiz, pretende la defensa de sus derechos fundamentales a la vida, a la integridad y la libertad de desplazamiento, en virtud de la presunta vulneración de los mismos por parte de la Unidad Nacional de Protección (UNP), al retirarle gradualmente el esquema de protección asignado desde 2012, año en el cual fue calificado con un riesgo de seguridad extraordinario como consecuencia de las amenazas que ha recibido en su condición de líder social. Por tal razón, se encuentra legitimado para intervenir en esta causa.

⁴⁸ *Ibidem*, folio 90.

⁴⁹ “SE AGRAVA SITUACIÓN DE LÍDERES SOCIALES”. Vista en línea 9 de agosto de 2018. <http://nacionesunidas.org.co/blog/2015/05/04/se-agrava-situacion-de-lideres-sociales/>

⁵⁰ Ver <https://colombia.unmissions.org/la-onu-rechaza-y-condena-los-asesinatos-las-y-los-defensores-de-derechos-humanos-y-l%C3%ADderes-y> Vista en línea 9 de agosto de 2018.

⁵¹ Ver <https://www.procuraduria.gov.co/porta/fracaso-sistema-proteccion-lideres-sociales-procurador.news> Vista en línea 5 de agosto de 2018.

3.3.1.2. *Legitimación por pasiva.* Los artículos 13 y 42 del Decreto 2591 de 1991 consagran contra quienes se puede dirigir la acción de tutela. Así, la acción se puede invocar contra una autoridad pública o un particular, que haya vulnerado o amenazado algún derecho de rango constitucional fundamental.

La legitimación por pasiva en la acción de tutela hace referencia a la aptitud legal de la persona contra quien se dirige la acción, de ser efectivamente la llamada a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental. Por tanto, el amparo no resultará procedente si quien desconoce o amenaza el derecho no es el demandado, sino otra persona o autoridad.

La Corte ha concluido que la tutela es procedente para proteger los derechos a la vida, la integridad y la libertad, y que tal protección incluye aquellos eventos en los cuales la Unidad Nacional de Protección no asigna las medidas de protección necesarias a un sujeto de especial protección, como lo es un líder social. Teniendo en cuenta que en el presente caso **(i)** la acción se dirige contra una entidad de derecho público como es la UNP, que tiene dentro de sus funciones legales la de atender analizar el estado de riesgo de las personas y asignar las medidas de seguridad correspondientes; y además, **(ii)** la pretensión de la tutela está dirigida a que no se retiren las medidas de seguridad asignadas al ciudadano José Luis Ruiz Ruiz, se concluye que existe legitimación en la causa por pasiva.

3.3.1.3. *Subsidiariedad.* Según lo establecido en el artículo 86 de la Constitución Política de 1991, la acción de tutela sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo en los casos en que sea interpuesta como mecanismo transitorio para evitar la configuración de un perjuicio irremediable. De igual forma, se ha aceptado la procedencia definitiva del amparo de tutela en aquellas situaciones en las que, existiendo recursos judiciales, los mismos no sean idóneos o eficaces para evitar la vulneración del derecho constitucional fundamental⁵².

En ese orden de ideas, respecto a la posible existencia de un perjuicio irremediable, las circunstancias fácticas del caso demuestran que lo que alega el accionante es el posible riesgo sobre su vida e integridad física, comoquiera que ha sido amenazado debido a las actividades que desarrolla como líder social, en el municipio de Tierralta, Córdoba.

En el caso concreto, la Sala encuentra que si bien el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho podría considerarse, en principio, como un mecanismo idóneo para atacar los actos administrativos por los cuales se ordenó el retiro gradual de las medidas de seguridad asignadas al accionante, el mismo no resulta eficaz ni idóneo para proteger el derecho a la vida, por las razones que se expresan a continuación.

⁵² Corte Constitucional. Sentencia T-682 de 2017.

Debido a la inminencia y gravedad de la afectación de los derechos del actor, en especial la vida e integridad personal un eventual proceso ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo puede tardar un tiempo prolongado, lapso en el cual se puede consumir el riesgo al que está expuesto el señor Ruiz Ruiz.

Si bien , el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo faculta al Juez o Magistrado Ponente para decretar, mediante providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso⁵³, resultaría irrazonable exigir al demandante que acuda a los jueces administrativos, cuandoquiera que se discute la afectación directa de un derecho fundamental como la vida y la integridad persona y no la legalidad o validez de un acto administrativo.

Adicionalmente, la Sala considera que los jueces constitucionales no pueden ser indiferentes ante la realidad de riesgo que atraviesan los líderes sociales en todo el territorio nacional, e imponer una carga desproporcionada a este grupo de personas teniendo en cuenta el riesgo al que están expuestas sus vidas.

Por lo anterior y teniendo en cuenta que el asunto que ocupa a la Sala adquiere una relevancia *iusfundamental* que activa la competencia del juez de tutela, en tanto lo que se estudia es la posible vulneración de los derechos fundamentales a la vida, a la integridad física y a la libertad la Sala Novena de Revisión considera que se acredita el requisito de subsidiariedad.

3.3.1.4. Inmediatez. Este requisito de procedibilidad impone la carga al demandante de presentar la acción de tutela en un término prudente y razonable respecto del hecho o la conducta que causa la vulneración de sus derechos fundamentales⁵⁴.

En el caso concreto, se observa que el accionante formuló acción de tutela contra la resolución que ordenó el desmonte gradual de las medidas de seguridad, proceso que culmina en el mes de octubre de la presente anualidad. Dicha Resolución que fue objeto del recurso de reposición, y confirmada por la Unidad Nacional de Protección el 24 de julio de 2017. Es notorio entonces que la afectación a los derechos fundamentales se encuentra latente y la temporalidad para promover la acción de tutela dentro de un término razonable se cumple a cabalidad. Aunado a lo anterior, la Sala evidencia que desde el momento en que se resolvió el recurso de reposición, y la

⁵³ Ley 1437 de 2011, Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, artículo 229.

⁵⁴ Corte Constitucional. Sentencia SU-961 de 1999.

interposición de la acción de tutela, el 31 de agosto de esa misma anualidad, transcurrió un mes y siete días.

3.3.2. Examen de procedibilidad material: *La Unidad Nacional de Protección vulneró el derecho a la vida y seguridad personal del accionante al omitir el contexto de violencia generalizada en contra de los líderes sociales en el país.*

Una vez superado el análisis de procedencia de la acción de tutela, a continuación la Sala entrará a estudiar de fondo la solicitud de amparo, y se ocupará de resolver el problema jurídico formulado.

3.3.3. Corresponde a la Sala Novena de Revisión determinar si debe proteger los derechos a la vida y a la integridad personal del líder social José Luis Ruiz Ruiz, toda vez que la Unidad Nacional de Protección ordenó retirar, de manera progresiva, el esquema de seguridad otorgado al accionante en 2012, año desde el cual se viene desempeñando como líder social en el municipio de Tierralta, Córdoba, al considerar que los estudios realizados arrojaron que el riesgo al que se encuentra sometido, ostenta la calidad de ordinario.

En el presente caso, atendiendo los presupuestos jurisprudenciales y de acuerdo con la valoración fáctica y probatoria que se debe adelantar, para determinar si la presente acción de tutela es procedente, debe tenerse en cuenta que el demandante es un líder social en el municipio de Tierralta, Córdoba, desmovilizado del grupo guerrillero ELN, quien ha sido víctima de amenazas desde el año 2012, fecha en la que la Unidad Nacional de Protección le asignó un esquema de seguridad, con la finalidad de proteger su vida e integridad.

Asimismo, la Unidad Nacional de Protección es la entidad encargada de realizar la gestión que de su competencia le corresponda para velar por la protección de los líderes sociales, para que continúen con su trabajo, ya que como se indicó en el acápite anterior de esta providencia los líderes son las personas encargadas de encontrar soluciones a los problemas que se causan dentro de una comunidad, buscando con ello restablecer los derechos que han sido vulnerados.

En relación con la protección del derecho fundamental a la vida, la sentencia T-1026 de 2002, señaló que *“la vida constituye la base para el ejercicio de los demás derechos. Es decir, la vida misma es el presupuesto indispensable para que haya titularidad de derechos y obligaciones. La primacía e inviolabilidad de la vida le otorga a ésta una especial protección constitucional; su desarrollo en la Carta de 1991, como principio, como valor y como derecho, refleja la importancia que se le atribuye dentro del ordenamiento jurídico”*.

Es así, que la órbita del derecho fundamental a la vida se divide en dos esferas de obligatorio cumplimiento para el Estado: en primer lugar, el deber de respetarla y en segunda medida la obligación de protegerla. Esta situación conlleva a que las autoridades públicas estén doblemente obligadas, a no vulnerar el derecho a la vida y a evitar que terceros lo afecten⁵⁵.

Por su parte, la sentencia T-981 de 2001⁵⁶, anotó que el Estado debe responder “a las demandas de atención de manera cierta y efectiva” cuando se tenga conocimiento de amenazas “sobre la existencia y tranquilidad de individuos o grupos que habitan zonas de confrontación o que desarrollan actividades de riesgo en los términos del conflicto”, por lo cual no es dado que el Estado pretenda incumplir con sus deberes, minimizando la realidad que afecta a ciertos grupos vulnerables y que requieren de especial protección por parte de las diferentes instituciones.

Como consecuencia de lo anterior, la Unidad Nacional de Protección puede asignar las medidas de seguridad que considere necesarias para garantizar el derecho a la vida de las personas que resulten amenazadas. En estos casos, las autoridades gozan de autonomía para tomar las decisiones necesarias, siempre y cuando constituyan soluciones reales y efectivas.

La jurisprudencia de la Corte ha definido las amenazas contra los derechos como “una violación potencial que se presenta como inminente y próxima. Respecto de ella la función protectora del juez consiste en evitarla”⁵⁷. Así se han establecido criterios de apreciación de los hechos que demandan la intervención del Estado, con el fin de establecer si existe grave peligro:

“La vulneración y la amenaza de los derechos fundamentales son dos causales claramente distinguibles: la primera requiere de una verificación objetiva que corresponde efectuar a los jueces de tutela, mediante la estimación de su ocurrencia empírica y su repercusión jurídico-constitucional; la segunda, en cambio, incorpora criterios tanto subjetivos como objetivos, configurándose no tanto por la intención de la autoridad pública o el particular, cuando sea del caso, sino por el resultado que su acción o abstención pueda tener sobre el ánimo de la persona presuntamente afectada. Para que se determine entonces la hipótesis constitucional de la amenaza se requiere la confluencia de elementos subjetivos y objetivos o externos: el temor del sujeto que ve peligrar sus derechos fundamentales y la convalidación de dicha percepción mediante elementos objetivos externos, cuya

⁵⁵ Sentencia, T-102 de marzo 10 de 1993. M. P. Carlos Gaviria Díaz.

⁵⁶ M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁵⁷ T-349 del 27 de agosto de 1993, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

significación es la que ofrecen las circunstancias temporales e históricas en que se desarrollan los hechos.”⁵⁸

En el caso particular, es claro que la Unidad Nacional de Protección decidió retirar gradualmente las medidas de seguridad del ciudadano José Luis Ruiz Ruiz con base en un estudio de riesgo que no tuvo en cuenta la realidad que afecta a los líderes sociales y defensores de derechos humanos, en especial desde 2017, la cual ha sido denunciada por los entes de control, el Ministerio Público y las organizaciones defensoras de derechos humanos oficiales y no oficiales, como la Defensoría del Pueblo.

En el caso particular, se trata de un líder social, desmovilizado, que ha recibido amenazas contra su vida, como consecuencia de las labores que desarrolla en el municipio de Tierralta, Córdoba, zona que ha sido históricamente golpeada por la violencia. Y la Resolución por la cual se ordena desmontar gradualmente el esquema de seguridad del accionante fue proferida en 2017, con base en un análisis del año inmediatamente anterior.

De los antecedentes del proceso se observa que después de haberse visto en la obligación de radicarse en la ciudad de Bogotá tras ser víctima de diferentes amenazas y regresar al municipio de Tierralta, José Luis Ruiz Ruiz acudió ante la Unidad Nacional de Protección para solicitar medidas de seguridad comoquiera que estaba siendo amenazado por ser desmovilizado de la Corriente de Renovación Socialista del Ejército de Liberación Nacional (ELN) en el año de 1994.

Con la finalidad de proteger la integridad física y la vida del accionante, le fue asignado un esquema de protección por parte de la Unidad Nacional de Protección en 2012, al concluir que el riesgo al que se encontraba expuesto era extraordinario⁵⁹. Situación que fue confirmada en un estudio posterior del año 2015.

Teniendo en cuenta que el estudio con base en el cual se ordenó el retiro gradual del sistema de seguridad del señor José Luis Ruiz Ruiz tuvo lugar en el mes de octubre de 2016, éste no pudo tener en cuenta los eventos que se produjeron durante 2017 y 2018, lapso en el cual se incrementaron de forma exponencial los ataques contra líderes sociales en todo el territorio nacional.

Sobre la situación que enfrentan los líderes sociales, la Defensoría del Pueblo presentó el 30 de marzo de 2017 el “INFORME ESPECIAL DE RIESGO: “VIOLENCIA Y AMENAZAS CONTRA LOS LÍDERES SOCIALES Y LOS DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS”. En el citado documento indica las zonas en las que se encuentra localizado el riesgo, registrando a

⁵⁸ T-439 del 2 de julio de 1992, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁵⁹ Índice superior al 50%.

Tierralta, Córdoba como un municipio en el que los líderes sociales son víctimas de atentados contra su vida. El mismo estudio incluye a la Asociación campesina para el desarrollo del Alto Sinú – ASODECAS – precisamente la organización para la que trabaja el actor–, como un grupo poblacional en riesgo.

Es pertinente resaltar la labor que realizan los defensores de derechos humanos, pues la función que estos efectúan visibiliza los problemas que se suscitan dentro de un determinado contexto social y cultural, poniendo generalmente en riesgo su vida e integridad personal por proteger los derechos de las comunidades o grupos de personas que se encuentra en riesgo o en situación de vulnerabilidad.

Ahora bien, la Sala recaba en que en el presente caso, el actor fue evaluado por la Unidad Nacional de Protección y el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM) en tres oportunidades⁶⁰, la última de ellas practicada en 2016, la cual tuvo lugar antes de que se incrementara el número de asesinatos de líderes sociales en todo el territorio nacional.

Para la Corte, el respeto y protección del derecho a la vida implica que las medidas de seguridad deben trascender del plano meramente formal, para ubicarse en un contexto en el que la efectividad de sus derechos fundamentales sea una prioridad, teniendo en cuenta la realidad que se presenta en los diferentes territorios del país, en especial, aquellos que se han visto fuertemente afectados por el conflicto armado.

A su vez, reposan en el expediente las certificaciones de las actividades que desarrolla el accionante en Tierralta, Córdoba, municipio registrado como zona de alto riesgo para desarrollar esta clase de actividades de acuerdo al estudio adelantado en 2017 por la Defensoría del Pueblo. Aunado a lo anterior, indica esa entidad que, la Asociación campesina para el desarrollo del Alto Sinú – ASODECAS, para la que trabaja el ciudadano José Luis Ruiz Ruiz ha sido amenazada y miembros de ese grupo han sido agredidos⁶¹.

Con base en lo anterior, la Sala considera que la decisión de desmontar gradualmente las medidas de protección al actor, no se compadece con la situación actual de riesgo que viven los líderes sociales y defensores de derechos humanos en el país y que esta determinación le afecta directamente su derecho a la vida, la integridad y la libertad de locomoción, toda vez que el estudio de seguridad no tuvo en cuenta el incremento de las amenazas y

⁶⁰ Evaluaciones de riesgo adelantadas en 2012, 2015 y 2016.

⁶¹ INFORME ESPECIAL DE RIESGO: “VIOLENCIA Y AMENAZAS CONTRA LOS LÍDERES SOCIALES Y LOS DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS”, Vista en línea 9 de agosto de 2018. [http://desarrollos.defensoria.gov.co/desarrollo1/ABCD/bases/marc/documentos/textos/INFORME_ESPECIAL_LIDERES_30-03-17_\(1\).pdf](http://desarrollos.defensoria.gov.co/desarrollo1/ABCD/bases/marc/documentos/textos/INFORME_ESPECIAL_LIDERES_30-03-17_(1).pdf)

ataques que ha sufrido este grupo poblacional, tal como lo ha denunciado la Defensoría del Pueblo y otras entidades públicas y privadas.

Por ello, para la Corte no es admisible permitir el desmonte de dichas medidas hasta tanto cesen las situaciones de violencia sistemática y generalizada, detectadas por los organismos de control y del Ministerio Público, así como las organizaciones oficiales y no oficiales defensoras de derechos humanos, quienes han denunciado que se han reportado más de 282 homicidios de personas pertenecientes a este grupo poblacional, de acuerdo con las cifras dadas por la Defensoría del Pueblo.

Bajo tales condiciones, la Sala considera que la Unidad Nacional de Protección no podía retirar las medidas de protección desconociendo la realidad que se está presentando en todo el territorio nacional, la cual constituye un grave riesgo respecto a la vulneración de los derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal de líderes sociales, como el demandante.

En consecuencia, la Sala Novena de Revisión revocará la sentencia proferida por el Consejo Superior de la Judicatura, Sala Disciplinaria el 1° de noviembre de 2017 que confirmó el fallo emitido por el Consejo Seccional de la Judicatura de Córdoba, Sala Disciplinaria el 12 de septiembre de esa misma anualidad y, en su lugar, se tutelarán los derechos fundamentales a la vida y a seguridad personal del actor y se ordenará a la Unidad Nacional de Protección y la Secretaría Técnica del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas, que en el término máximo de cinco días hábiles contados a partir de la notificación de la presente sentencia restablezca las medidas de seguridad asignadas al accionante, antes de la expedición de las Resoluciones 7675 de 2016 y 4606 de 2017.

Asimismo, dejará sin efectos las Resoluciones 7675 de 2016 y 4606 de 2017, emitidas por la Unidad Nacional de Protección por las cuales se ordenó retirar de forma progresiva el esquema de seguridad asignado al ciudadano José Luis Ruiz Ruiz.

Finalmente, se ordenará a la Unidad Nacional de Protección y la Secretaría Técnica del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas que, en un término no mayor a dos (2) meses, practique un nuevo estudio de riesgo al accionante, con la finalidad de que adopte las medidas de protección necesarias. Esta valoración deberá tener en cuenta la situación de violencia generalizada que están sufriendo los líderes sociales y defensores de derechos humanos en el territorio nacional y con base en los resultados, la Unidad Nacional de Protección deberá incrementar o disminuir gradualmente los esquemas de seguridad asignados al ciudadano José Luis Ruiz Ruiz.

4. Síntesis de la decisión

En el presente caso, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional resuelve la acción de tutela promovida por el ciudadano José Luis Ruiz Ruiz contra la Unidad Nacional de Protección.

El accionante invocó la vulneración de sus derechos fundamentales a la vida, la integridad y a la libertad de locomoción, toda vez que la entidad accionada ordenó desmontar gradualmente el esquema de seguridad que le había asignado desde 2012, argumentando que en la actualidad el riesgo en que se encuentra ostenta la calidad de ordinario⁶².

Teniendo en cuenta los hechos mencionados, el accionante solicitó que se ordenara a la Unidad Nacional de Protección mantener las medidas de seguridad comoquiera que, debido a las funciones que desempeña en el municipio de Tierralta, Córdoba, ha sido víctima de constantes amenazas contra su vida e integridad personal.

Con base en los anteriores aspectos, la Sala debió abordar el siguiente problema jurídico: ¿La Unidad Nacional de Protección vulnera los derechos fundamentales a la vida y la libertad de desplazamiento del ciudadano José Luis Ruiz Ruiz, al retirar de forma gradual las medidas de seguridad asignadas al accionante, quien se desempeña como líder social en el municipio de Tierralta, Córdoba?

Para responder tal interrogante, la Sala se pronunció sobre los siguientes ejes temáticos: (i) el derecho a la seguridad de las personas cuando se encuentra en riesgo la vida; y (ii) el deber de protección del Estado con relación a la vida y a la seguridad personal de líderes sociales, (iii) para finalmente entrar a la solución del caso concreto.

En el análisis del caso concreto la Sala constató la vulneración de los derechos a la vida y la integridad personal del accionante, toda vez que la Unidad Nacional de Protección retiró el esquema de seguridad del líder social José Luis Ruiz Ruiz sin tener en cuenta la situación de violencia generalizada que se está presentando en contra de los líderes sociales y defensores de derechos humanos. Como consecuencia, la Corte concluye que la Unidad Nacional de Protección, no podía retirar las medidas de seguridad de una persona que se encontraba en riesgo con base en un estudio adelantado en el año 2016 sin tener en cuenta la realidad reciente que viven los líderes sociales, poniendo en riesgo su vida e integridad personal.

Como lo indicó esta Corporación, el compromiso de defender la vida como bien constitucionalmente protegido, es un deber indispensable para las

⁶² Índice de riesgo del 45.5%

autoridades públicas y que se encuentra, primordialmente, en cabeza del Estado.

Por los hechos expuestos en la presente sentencia, la Sala revocará la sentencia proferida por el Consejo Superior de la Judicatura, Sala Disciplinaria el 1° de noviembre de 2017 que confirmó el fallo emitido por el Consejo Seccional de la Judicatura de Córdoba, Sala Disciplinaria el 12 de septiembre de esa misma anualidad; y en su lugar, se tutelarán los derechos fundamentales a la vida y a seguridad personal del ciudadano José Luis Ruiz Ruiz y se ordenará a la Unidad Nacional de Protección y la Secretaría Técnica del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas, que en el término máximo de cinco días hábiles contados a partir de la notificación de la presente sentencia restablezca las medidas de seguridad asignadas al accionante.

Igualmente, se dejará sin efectos las Resoluciones 7675 de 2016 y 4606 de 2017, proferidas por la Unidad Nacional de Protección, y por las cuales se ordenó retirar de forma progresiva el esquema de seguridad asignado al accionante.

Finalmente, se ordenará a la Unidad Nacional de Protección y la Secretaría Técnica del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas que, en un término no mayor a dos (2) meses, practique un nuevo estudio de riesgo al accionante, con la finalidad de que adopte las medidas de protección necesarias. La valoración deberá tener en cuenta la situación de violencia generalizada y sistemática que están sufriendo los líderes sociales y defensores de derechos humanos en el territorio nacional y con base en los resultados, la Unidad Nacional de Protección deberá incrementar o disminuir gradualmente los esquemas de seguridad asignados al ciudadano José Luis Ruiz Ruiz

III. DECISIÓN.

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

RESUELVE

Primero.- REVOCAR la sentencia proferida por el Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, el 1° de noviembre de 2017, que confirmó el fallo emitido por el Consejo Seccional de la Judicatura de Córdoba, el 12 de septiembre de esa misma anualidad, que declaró la improcedencia de la acción de tutela por no cumplir con el requisito de

subsidiariedad. En su lugar, **TUTELAR** los derechos fundamentales a la vida y la integridad personal del accionante, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de la presente sentencia.

Segundo.- DEJAR SIN EFECTOS las Resoluciones 7675 de 2016 y 4606 de 2017, proferidas por la UNP en las cuales se ordenó retirar de forma progresiva el esquema de seguridad asignado al ciudadano José Luis Ruiz Ruiz.

Tercero.- ORDENAR a la Unidad Nacional de Protección y la Secretaría Técnica del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas, que en el término máximo de cinco (5) días hábiles, contados a partir de la notificación de la presente sentencia, restablezca las medidas de seguridad asignadas al accionante.

Cuarto.- ORDENAR a la Unidad Nacional de Protección y a la Secretaría Técnica del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas que, en un término no mayor a dos (2) meses, practique un nuevo estudio de riesgo al accionante, con la finalidad de que adopte las medidas de protección necesarias, para garantizar la seguridad del ciudadano JOSÉ LUIS RUIZ RUIZ, de conformidad con los términos y consideraciones de esta providencia.

Quinto.- LIBRAR Por Secretaría General las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado
Con salvamento de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

**SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO
CARLOS BERNAL PULIDO
A LA SENTENCIA T-473/18**

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-No se evidencia la vulneración o amenaza de derechos fundamentales, por cuanto no hay certeza que el nivel de riesgo del accionante haga necesario un esquema de seguridad (Salvamento de voto)

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Las resoluciones proferidas por la UNP son, prima facie, razonables, puesto que se basaron en estudios y evaluaciones técnicas de seguridad y estuvieron suficientemente motivadas (Salvamento de voto)

Referencia: Expediente T-6.753.470

Magistrado Ponente:
ALBERTO ROJAS RÍOS

Con el debido respeto por las decisiones de la Sala Novena de esta Corte, suscribo el presente salvamento de voto en relación con la sentencia de la referencia.

En este caso, la Corte Constitucional dejó sin efectos las resoluciones por medio de las cuales la UNP ordenó retirar el esquema de seguridad asignado al accionante. La mayoría de la Sala estimó que la entidad no tuvo en cuenta “*los riesgos de los líderes sociales del país*” y que “*la decisión de desmontar gradualmente las medidas de protección del actor, no se compadece con la situación actual de riesgo que viven los líderes sociales y defensores de derechos humanos en el país*”. Por lo anterior, concluyó que “*no es admisible permitir el desmonte de dichas medidas hasta tanto cesen las situaciones de violencia generalizadas detectadas por los organismos de control y del Ministerio Público*”.

El presente salvamento se funda en dos razones: (i) en el caso concreto no se evidencia la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales del accionante y (ii) las resoluciones proferidas por la UNP son, *prima facie*, razonables.

Primero, en el caso concreto no se evidencia la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales del accionante. En efecto, como lo señaló el *ad-quem* en el proceso de tutela “*el hecho de que la medida en mención no fuera favorable para los intereses del peticionario no es óbice para considerar vulnerados los derechos que se invocan*”. Ocurre que no hay certeza de que el nivel de riesgo de riesgo del accionante haga que necesite un esquema de seguridad. Más aún, la acción de tutela fue interpuesta hace más de un año, y no hay pruebas que evidencien (i) el estado actual del señor, (ii) si cuenta con esquema de seguridad, (iii) si ha intentado otro mecanismo para el amparo de sus derechos, ni (iv) si la UNP ha proferido alguna otra resolución, etc. No se sabe tampoco en qué terminó la denuncia que realizó ante la Fiscalía sobre las amenazas en su contra. Tampoco se conoce el concepto emitido por el CERREM con base en el cual la UNP tomó la decisión de desmontar su esquema de protección. Lo cierto es que dichos estudios determinaron que el nivel de riesgo del accionante es del 45% lo cual, de conformidad con la ley, es un riesgo ordinario. En consecuencia, no están los elementos probatorios suficientes para conceder el amparo.

Segundo, las resoluciones proferidas por la UNP son, *prima facie*, razonables. Por regla general, la Corte Constitucional no es competente para determinar el nivel de riesgo de una persona ni para ordenar que se le asigne un esquema de seguridad⁶³. En efecto, como lo señala la sentencia, “*la Unidad Nacional de Protección puede asignar las medidas de seguridad que considere necesarias para garantizar el derecho a la vida de las personas que resulten amenazadas. En estos casos las autoridades gozan de autonomía para tomar las decisiones necesarias, siempre y cuando constituyan soluciones reales y efectivas*”. Es por esto que la Corte únicamente ha entrado en la esfera de la UNP cuando observa que dicha entidad tomó una decisión sin el sustento técnico⁶⁴ o de manera desproporcional.

Sin embargo, la sentencia de la que me aparto no señala que las razones por las cuales la UNP le retiró el esquema de seguridad al accionante, hubieran sido irrazonables. En este caso no hay evidencia de que el estudio haya sido “desactualizado”, máxime cuando, según lo señaló la UNP en su contestación, al momento de analizar su nivel de riesgo el CERREM sí tuvo en cuenta (i) la calidad de líder social y político del señor Ruiz y (ii) el contexto de Tierralta y el sur de Córdoba. Ello lo llevó a concluir que cambiaron las circunstancias entre el 2012 –año en el que le dieron protección– y el 2016 –año en que se la quitaron–y, en consecuencia, su riesgo pasó de extraordinario a ordinario. Por

⁶³ Sentencia T-059 de 2012. “*Cuestionar la efectividad del estudio de seguridad, para que sea el juez de tutela el que lo realice o lo evalúe, carece de sentido en cuanto a la naturaleza misma del requisito*”.

⁶⁴ Ver, Sentencia T-707 de 2015. “*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*”.

lo anterior, y en contrario a lo señalado por la sentencia, las decisiones de la UNP (i) se basaron en los estudios y evaluaciones técnicas de seguridad del protegido y (ii) estuvieron suficientemente motivadas.

Es cierto que la Corte ha señalado que las autoridades encargadas del estudio y la implementación de medidas de seguridad deben tener en cuenta las condiciones específicas del afectado y adoptar medidas con enfoque diferencial, cuando se trate de, entre otros, líderes sociales y, en general, defensores de derechos humanos⁶⁵. Ello, sin embargo, no se traduce en que tengan *per sé* derecho a tener medida de seguridad.

Fecha *ut supra*,

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado

⁶⁵ Sentencia T-924 de 2014.