Sentencia T-469/20

Referencia: Expedientes acumulados T-7.544.521 y T-7.561.560

Acciones de tutela instauradas, respectivamente, por Saúl David Carrillo Urariyu y Francisco Barreto contra la Unidad Nacional de Protección (UNP)

Magistrada ponente:
DIANA FAJARDO RIVERA

Bogotá, D.C., tres (3) de noviembre de dos mil veinte (2020)

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Diana Fajardo Rivera, quien la preside, Jorge Enrique Ibáñez Najar y Alejandro Linares Cantillo, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política y en el Decreto Ley 2591 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de los fallos dictados, en segunda instancia, por el Juzgado Promiscuo de Familia de San Juan del Cesar (La Guajira) en el caso de Saúl David Carrillo Urariyu; y por el Tribunal Superior de Neiva en el proceso de Francisco Barreto.

I. ANTECEDENTES

Saúl David Carrillo Urariyu y Francisco Barreto son dos líderes sociales que han desempeñado funciones en defensa de los derechos humanos. El primero, con respecto a las comunidades indígenas del Caribe y, el segundo, a través del acompañamiento a la reincorporación de desmovilizados. Ambos venían siendo cobijados por esquemas de seguridad a cargo de la Unidad Nacional de Protección. Sin embargo, luego de la última valoración se dispuso el desmonte del esquema, lo que aseguran desconoce su verdadera situación de riesgo y amenaza sus derechos fundamentales a la vida, a la integridad y a la seguridad.

1. Expediente T-7.544.521: Saúl David Carrillo

1. Saúl David Carrillo Urariyu ejerce labores de liderazgo dentro de la organización indígena “Aciwasug” y como delegado a la Mesa Permanente de Concertación, en defensa de los derechos de las comunidades étnicas. Asegura que por esta labor ha sido blanco en múltiples oportunidades de amenazas y

persecuciones que han puesto en peligro su vida, su integridad personal y la de su familia. Manifiesta que "*todo el tiempo teme por su vida*".[1]

2. El caso del señor Carrillo ha sido atendido por la Unidad Nacional de Protección (UNP) desde 2014. Los análisis de riesgo en los años 2017 y 2018 determinaron que el accionante tenía un riesgo de tipo *extraordinario* con una matriz de 53,33%. Por esta razón, se le asignó un esquema de seguridad conformado por: un vehículo blindado, dos hombres de protección con enfoque diferencial y/o de confianza, un medio de comunicación y un chaleco blindado.

3. Sin embargo, la calificación del año 2019 arrojó una disminución en su nivel de riesgo, situándolo en 51,11%, lo que significó un ajuste a sus medidas de protección de la siguiente manera: finalizar un vehículo blindado y un hombre de protección. Ratificar un medio de comunicación, un chaleco blindado y un hombre de protección con enfoque diferencial y/o de confianza. De acuerdo con la UNP, el "*evaluado no ha presentado en los dos últimos años amenazas directas pese a que narra un hecho del 24 de octubre de 2018 el cual no pudo ser corroborado por las autoridades competentes.*"[2]

4. Debido a lo anterior, el señor Carrillo interpuso acción de tutela el 26 de abril de 2019 pues considera que la disminución de su esquema de protección compromete gravemente sus derechos fundamentales a la vida e integridad personal. Asegura que en los últimos meses "*ha sufrido intentos de incursión de hombres encapuchados y fuertemente armados a su residencia, hechos amenazantes que han sido repelidos por los hombres de protección que velan por su seguridad*".[3] En consecuencia, solicita que: *(i)* la situación de riesgo se "*verifique de manera real*"; y se *(ii)* mantenga su esquema de seguridad "*como única forma de salvaguardar su integridad*".[4]

5. El accionante adjunta a múltiples anexos documentales con el fin de demostrar su situación de amenaza. Entre estos, se encuentran varios relatos y denuncias que presuntamente darían cuenta de las amenazas de las que ha sido objeto recientemente. Se destacan los correos electrónicos enviados por su equipo de escoltas a la UNP, el 21 de enero y el 10 de julio de 2018, informando que: "*por la finca han pasado hombres encapuchados y armados preguntando cuando viene el dueño y días atrás también pasaron en horas de la noche personas por el lado atrás de la casa de mi protegido personas extrañas.*"[5] También obra copia de la denuncia interpuesta por el accionante ante la Fiscalía, el 13 de febrero de 2018, por hechos ocurridos dos días atrás, cuando un motociclista con el rostro cubierto se dirigió a su hermano en los siguientes términos: "*dile a Saúl que como siga hostigando con paros y huevonadas me iba a pesar, que como se me ocurriera bloquear la vía nuevamente con la comunidad me tenían que buscar en la morgue.*"[6] En la misma denuncia, el accionante asegura haber recibido amenazas de un supuesto miembro del ELN,

---

[1] Cuaderno de primera instancia, folio 1.
[2] UNP. Resolución 0615 del 28 de enero de 2019.
[3] Cuaderno de primera instancia, folio 1.
[4] Cuaderno de primera instancia, folio 9.
[5] Cuaderno de primera instancia, folio 35.
[6] Cuaderno de primera instancia, folio 23.

quien le señaló que debía desistir de sus actividades, pues de lo contrario lo "*renunciaban a plomo*."[7] Por último, aparece una comunicación de febrero de 2019 suscrita por la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) y dirigida a la UNP, para que se le refuerce el esquema a Saúl David Carrillo. Lo anterior, en atención a que el 21 de octubre de 2018, habría sido víctima de un seguimiento ilegal por parte de personas encapuchadas, quienes pretendían ingresar a su domicilio, lo cual se frustró gracias a la alerta que elevó la misma comunidad y a los disparos evasivos que realizó su escolta.[8]

6. En respuesta al escrito de tutela, la UNP sostuvo que el accionante no aportó "*hechos constitutivos de una situación de inminencia que implique una amenaza, toda vez que no menciona hechos actuales, concretos, individualizados y específicos de las presuntas amenazas*."[9] Señaló, además, que cada uno de los hechos reportados por el señor Carrillo fueron valorados dentro del estudio que se adelantó y el cual arrojó un riesgo de tipo *extraordinario* con una matriz de 51,11%. Por último, hizo hincapié en que el trámite que se surte al interior de la Unidad Nacional de Protección, en favor de cada uno de los solicitantes, goza de reserva.

7. En primera instancia, el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Hatonuevo (La Guajira), mediante providencia del 9 de mayo de 2019, resolvió conceder el amparo puesto que una disminución aproximada del 2% "*no supone que hayan desaparecido las variables de riesgo, peligro y/o amenazas en contra de la vida, la humanidad la seguridad personal del hoy accionante*."[10] Ordenó a la UNP mantener el esquema del cual venía gozando, "*hasta tanto se realice un nuevo estudio de riesgo teniendo en cuenta todas las circunstancias de inseguridad denunciadas*". No obstante, en segunda instancia, el Juzgado Promiscuo de Familia de San Juan del Cesar (La Guajira) revocó la decisión. Para el *ad quem*, la valoración efectuada por la UNP fue razonable y respondió a criterios técnicos. Además, de presentarse hechos sobrevinientes, el accionante podría solicitar una nueva valoración del riesgo.

2. Expediente T-7.561.560: Francisco Barreto

8. Francisco Barreto declara ser sobreviviente de la Unión Patriótica y militante del Partido Comunista Colombiano. Además, asegura hacer parte de la Central Nacional Provivienda y promotor de la Cooperativa de excombatientes de las FARC-EP, entre otras posiciones de liderazgo político y social. Considera que por su labor ha sido blanco de "*las fuerzas oscuras de este país*" que han buscado atentar en su contra.[11]

9. El caso del señor Barreto fue valorado inicialmente por la UNP en 2015, calificándose el nivel de riesgo como *extraordinario* con una matriz de 52.77%. Por ello, se le concedió un esquema de protección conformado por: un vehículo

[7] Cuaderno de primera instancia, folio 24.
[8] Cuaderno de primera instancia, folio 38.
[9] Cuaderno de primera instancia, folio 120.
[10] Cuaderno de primera instancia, folio 170.
[11] Cuaderno de primera instancia, folio 4.

blindado, dos hombres de protección, un medio de comunicación y un chaleco blindado.[12] En 2017, su matriz de riesgo bajó al 51.11%, pese a lo cual el esquema de protección se mantuvo en los mismos términos.

10. Sin embargo, en 2019 la valoración arrojó una calificación de 40,00%, lo que lo sitúa en una franja de riesgo *ordinario*. En consecuencia, la UNP dispuso realizar el desmonte gradual de su esquema, finalizando de manera inmediata con el vehículo blindado y el hombre de protección asignado. Se dispuso conservar, por un término de tres meses, un hombre de protección. Asimismo, ratificó un medio de comunicación, un chaleco blindado y un apoyo de transporte en cuantía de tres salarios mínimos mensuales vigentes, con una vigencia de nueve meses.[13] De acuerdo con la Resolución 2234 del 27 de marzo de 2019, mediante la cual se adoptaron estos ajustes, en el caso del señor Barreto "*no se evidenciaron elementos que mostraran objetivamente situaciones que incrementaran el nivel del riesgo*."[14]

11. Contrario a lo expuesto por la UNP, el accionante argumentó que el estudio se había adelantado "*sin tener una visión objetiva de los riesgos señalados a la analista.*"[15] Por esta razón acudió a la acción de tutela radicando el correspondiente escrito el 29 de mayo de 2019. Asegura que la decisión de la UNP "*deja abierta las puertas para que se me genere a mí y a mi familia un perjuicio irremediable cual puede ser mi asesinato*."[16] En concreto, solicita que *(i)* se mantenga el esquema de seguridad tal y como lo tenía antes de la Resolución 2224 de 2019 y *(ii)* se tengan en cuenta las manifestaciones de violencia en su contra que no cesan.

12. Para fundamentar su posición, el señor Barreto allegó copia del correo enviado por uno de sus escoltas a la UNP, informando sobre los sucesos ocurridos el 14 de marzo de 2019, día en el cual su camioneta fue impactada por un objeto contundente cuando regresaba de participar en una minga. Igualmente, puso de presente la denuncia radicada ante la Fiscalía General el 06 de septiembre de 2018 por el delito de amenazas, luego de que un panfleto anónimo llegara a la sede local del Partido Comunista amenazando a varios dirigentes, incluyendo expresamente su nombre.[17]

13. En respuesta a la acción de tutela, la UNP explicó que la decisión sobre los esquemas de protección obedece a la situación de riesgo del beneficiario, "*producto de todo un procedimiento técnico y riguroso que comprende indagaciones, verificaciones y labor de campo hechas por personal calificado que hace parte de la UNP, insumo con el cual se diligencia la matriz denominada Instrumento Estándar de Valoración de Riesgo*."[18] Así, descartó

---

[12] Resolución 325 del 28 de diciembre de 2015.
[13] Resolución 2234 del 27 de marzo de 2019.
[14] Cuaderno de primera instancia, folio 9.
[15] Cuaderno de primera instancia, folio 4.
[16] Cuaderno de primera instancia, folio 5.
[17] "*Reiteramos nuestra posición a nivel nacional en contrarrestar las estructuras urbanas de las insurgencias camufladas como supuestos líderes sociales* […] *Los exhortamos que abandonen esta iniciativa de lo contrario estarán inmersos en la gran lista de falsos líderes sociales dados de baja*". Cuaderno de primera instancia, folio 12.
[18] Cuaderno de primera instancia, folio 59.

que el desmonte del esquema fuese el resultado de una decisión caprichosa.

14. En primera instancia, el Juzgado Primero Laboral de Neiva (Huila) tuteló el derecho a la vida, la integridad personal y la libertad de locomoción del accionante. Ordenó a la UNP: *(i)* reestablecer el esquema de protección que tenía inicialmente, e *(ii)* iniciar el trámite de investigación sobre la situación real de seguridad del tutelante, atendiendo la denuncia penal que formuló y las amenazas que viene recibiendo, para así establecer el esquema que requiere para la protección de su vida e integridad. Sin embargo, el Tribunal Superior de Neiva -Sala Cuarta de Decisión- revocó la decisión. Consideró que la UNP era el órgano técnico competente para valorar la situación de peligro en que se encuentra una persona, así como las medidas idóneas. Sostuvo, además, que en el caso concreto no se habían configurado hechos evidentes, concretos y actuales de amenazas, pues "*no registra denuncias por el punible de amenazas y la que se instauró a nivel colectivo se encuentra archivada por imposibilidad de determinar el autor de las mismas.*"[19]

3. Actuaciones adelantadas en sede de revisión

15. Con el fin de allegar al proceso elementos de juicio relevantes, la Magistrada sustanciadora, decretó una serie de pruebas. En primer lugar, mediante Auto del 19 de noviembre de 2019, solicitó a la UNP enviar toda la información relevante en que se soportó la entidad para tomar las decisiones administrativas sobre el esquema de protección de los accionantes y se le formuló un cuestionario para comprender cómo funciona en la práctica el análisis de riesgo. De igual manera, pidió a la Fiscalía General de la Nación, al Ministerio del Interior, a la Procuraduría General y a la Defensoría del Pueblo que, dentro de sus competencias legales y reglamentarias, resolvieran algunos interrogantes respecto al sistema integral de protección a los líderes sociales.

16. Posteriormente, en atención a una solicitud de prórroga que formularon la Unidad Nacional de Protección y la Fiscalía General de la Nación para resolver los interrogantes, la Sala Segunda de Revisión, mediante Auto del 16 de diciembre de 2019, concedió un plazo adicional de 10 días hábiles adicionales. Asimismo, teniendo en cuenta la importancia de contar con el concepto de distintas entidades que han venido estudiando este fenómeno a nivel nacional, se extendió la invitación a varios organismos multilaterales y de la sociedad civil para que pudieran rendir un concepto ante la Corte. Para estos fines, se suspendieron los términos en virtud del artículo 64 del Reglamento Interno.

17. Finalmente, con el objetivo de contar con información actualizada sobre el proceso bajo estudio, mediante autos del 17 y 31 de julio de 2020, se requirió a los accionantes y a la UNP que detallaran las condiciones de seguridad a la fecha, así como los resultados del programa de protección de acuerdo con los datos y la metodología que maneja la entidad. Por otro lado, en tanto que las intervenciones de la Procuraduría General y del Ministerio del Interior hicieron referencia al "Plan de Acción Oportuna" y al "Pacto Por la Vida", como

[19] Cuaderno de segunda instancia, folio 21.

iniciativas que buscan la *reingeniería* del programa de protección, se consideró oportuno profundizar sobre estas iniciativas en tanto guardan estrecha relación con las solicitudes de tutela bajo análisis.

18. La Sala retomará a lo largo de esta providencia las intervenciones y los conceptos rendidos por las entidades convocadas, cuando sean pertinentes para el análisis que adelanta esta Corporación.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

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

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

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

21. La Corte encuentra que en los procesos acumulados de la referencia se satisfacen los requisitos de procedencia fijados por el ordenamiento y la jurisprudencia (legitimación por activa y pasiva, inmediatez y subsidiariedad). En efecto, la tutela es la acción idónea para proteger, de forma urgente y eficaz, los derechos fundamentales a la vida y la integridad personal.

22. *Los accionantes podían interponer la tutela (legitimación por activa)*. La Constitución Política estableció, en el artículo 86, la acción de tutela como un mecanismo especial e informal para que toda persona pueda reclamar ante los jueces, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección de sus derechos constitucionales fundamentales. A partir de lo anterior, es claro que el señor Francisco Barreto puede invocar, en nombre propio, el amparo de sus derechos a la vida, a la seguridad y la integridad. Por su parte, el señor Saúl Carrillo, quien actuó a través de apoderado, según consta en el poder especial de representación que obra a folio 10 del cuaderno de primera instancia -el cual se presume auténtico-, también puede invocar el amparo de sus derechos a la vida, a la seguridad y a la integridad.[20]

23. *La tutela se podía interponer contra la UNP (legitimación por pasiva)*. La Sala encuentra que se acredita este requisito, pues ambos escritos de tutela se dirigen contra la Unidad Nacional de Protección, entidad pública a la cual se atribuye los presuntos hechos vulneratorios. Aunque ésta argumente que las

[20] Sobre el ejercicio de la acción de tutela a través de apoderado judicial, ver Decreto 2591 de 1991, artículo 10 y sentencias T-531 de 2002. M.P. Eduardo Montealegre Lynett y T-024 de 2019. M.P. Carlos Bernal Pulido.

recomendaciones técnicas a partir de las cuales se define la necesidad del esquema de protección son elaboradas por un cuerpo interinstitucional[21], lo cierto es que es la UNP es la entidad que profirió los actos administrativos que dispusieron la reducción o desmonte de los esquemas de seguridad objeto de examen. Es importante reiterar que a ésta le fue encomendada la coordinación general de la estrategia de protección, sin perjuicio de las competencias concurrentes de otras instituciones que participan en la calificación del riesgo.[22] En efecto, la UNP es la entidad llamada a "*adoptar e implementar las medidas de Protección a implementar previa recomendación del Cerrem*."[23]

24. *Inmediatez.* Las acciones de tutela fueron presentadas en un término razonable. En el caso de Saúl Carrillo, su inconformidad se centra en la Resolución 0615 del 28 de enero de 2019 mediante la cual se dispuso la reducción de su esquema de protección. Frente a esta, interpuso la acción de tutela el 26 de abril de 2019. En lo que respecta a Francisco Barreto, se cuestiona la validez de la Resolución 2234 del 27 de marzo de 2019, la cual fue atacada por escrito de tutela presentado el 29 de mayo de 2019. En otras palabras, los accionantes han obrado diligentemente en la defensa de sus derechos, interponiendo el recurso de amparo dentro de los tres meses siguientes a los actos administrativos que consideran vulneratorios de sus derechos fundamentales.

25. *Subsidiariedad.* La jurisprudencia constitucional ha afirmado que la acción de tutela es procedente para invocar la protección de los derechos a la vida, a la seguridad personal, a la integridad física y al debido proceso administrativo frente a decisiones adoptadas por la UNP.[24] Esta Sala de Revisión reconoce que los actos administrativos emanados de esta entidad son susceptibles de ser controvertidos mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa e, incluso, es posible solicitar allí medidas cautelares. Sin embargo, dado el creciente escenario de victimización contra líderes y defensores de derechos humanos en nuestro país, la jurisprudencia constitucional ha venido señalando que resulta irrazonable exigir a estas personas que expongan su caso ante el juez contencioso, cuando lo que se encuentra en discusión es la vida misma. Recientemente, la Corte resumió esta regla en los siguientes términos:

> "Por un lado, la falta de eficacia se explica porque el mecanismo ordinario conlleva un tiempo prolongado, *'lapso en el cual se puede consumar el*

---

[21] La UNP señala que las valoraciones técnicas corresponden al Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas -CERREM.

[22] Decreto 1066 de 2015, Artículo 2.4.1.2.25. "*Coordinación de la estrategia de protección.* La coordinación general de la Estrategia integral de protección estará a cargo de la Unidad Nacional de Protección, sin perjuicio de las competencias que se establecen en el presente Capítulo y en normas especiales, para las distintas autoridades responsables."

[23] Decreto 1066 de 2015, Artículo2.4.1.2.28. numeral 12.

[24] La regla mencionada ha sido aplicada en el análisis del requisito de subsidiariedad en las sentencias: T-123 de 2019. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; T-473 de 2018. M.P. Alberto Rojas Ríos; T-411 de 2018. M.P. Carlos Bernal Pulido; T-349 de 2018. M.P. Alejandro Linares Cantillo; T-399 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; T-124 de 2015. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; T-707 de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa; T-924 de 2014. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; y, T-078 de 2013. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Ahora bien, la Sala no desconoce que en algunas pocas ocasiones se concluyó que el requisito de subsidiariedad se cumplía, para evitar un perjuicio irremediable.

> *riesgo* (…)*',* situación que desconocería la urgencia con que se requiere que el asunto puesto a consideración sea resuelto, dados los derechos involucrados. La relevancia de esto último se debe a que los accionantes en estos casos son ciudadanos que han contado con medidas de protección de sus derechos a la vida, la seguridad personal y la integridad, es decir, se encontraban ante una inminente y grave situación, justamente fue ello lo que en su momento justificó la adopción de tales medidas. Por otro lado, la falta de idoneidad se debe a que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho tiene como objetivo principal cuestionar la legalidad de un acto administrativo, no la protección de los derechos que se invocan en estos casos. Por ello, se ha considerado que es irrazonable *'exigir al demandante que acuda a los jueces administrativos, cuando quiera que se discute la afectación directa de un derecho fundamental como la vida y la integridad personal.''*[25]

26. Es dable concluir entonces que "*el recurso de amparo es procedente como mecanismo definitivo en este tipo de procesos.*"[26] Los procesos de tutela iniciados por los señores Carrillo y Barreto se enmarcan en este escenario de gravedad y urgencia. En efecto, se trata de líderes sociales que venían siendo cobijados por esquemas de protección, luego de que la UNP calificara su riesgo como *extraordinario*. Además, los accionantes aseguran que su situación de seguridad no ha mejorado y, por el contrario, señalan que siguen siendo objeto de amenazas contra su vida que, ante el desmonte ordenado, podrían materializarse.

27. Por todo lo anterior, la Sala de Revisión concluye que la acción de tutela constituye el mecanismo judicial apropiado y definitivo para estudiar si se vulneraron o no los derechos invocados por los accionantes.

3. Presentación de los casos y planteamiento del problema jurídico

28. Saul David Carrillo y Francisco Barreto, accionantes en los procesos de tutela de la referencia, son líderes sociales. El primero ha cumplido un rol de liderazgo y defensa de los derechos de las comunidades étnicas del caribe colombiano a través de la Mesa Permanente de Concertación, principal espacio de diálogo de los pueblos indígenas con el Gobierno Nacional.[27] El segundo, por su parte, es un sobreviviente de la Unión Patriótica y militante del Partido Comunista Colombiano, quien recientemente ha trabajado en proyectos productivos para la reincorporación de excombatientes a la sociedad.

29. Ambos habían sido calificados con un nivel de riesgo *extraordinario,* por lo que venían siendo cobijados por esquemas de seguridad. Sin embargo, en la más reciente evaluación, la UNP determinó que su situación de riesgo había

---

[25] Sentencia T-388 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera. Cita original con pies de página.
[26] Sentencia T-123 de 2019. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.
[27] La Mesa Permanente de Concertación Nacional con los pueblos y organizaciones indígenas está integrada por miembros del Gobierno Nacional y por delegados de las organizaciones indígenas. Adicionalmente, la Mesa cuenta con tres veedores: la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y a la Conferencia Episcopal de Colombia. Información consultada el 23 de agosto de 2020 en https://www.mpcindigena.org/la-mpc

disminuido. Por ello, en el caso del señor Saúl Carrillo, dispuso la reducción del esquema y, con respecto al señor Francisco Barreto, ordenó el desmonte gradual. Según la entidad, los accionantes no acreditaron una *amenaza* grave y verificable que ameritara mantener los esquemas de protección originalmente previstos. La anterior decisión llevó a que los señores Carrillo y Barreto recurrieran a la tutela, puesto que aseguran seguir experimentando amenazas contra su vida, integridad y seguridad personal.

30. A partir de lo expuesto, le corresponde a la Sala Segunda de Revisión estudiar el siguiente problema jurídico:

> ¿Vulnera la entidad estatal responsable de brindar protección a los líderes y defensores (UNP), los derechos fundamentales a la seguridad, la integridad personal y la vida de un protegido cuando decide desmontar/disminuir su esquema de seguridad, bajo el argumento de que los reportes de las autoridades ya no permiten situarlos en un riesgo extraordinario, a pesar de que la persona insiste en que su vida se encuentra en inminente peligro?

31. Para resolver este problema jurídico, la Sala Segunda abordará, en primer lugar, la protección a los líderes sociales y defensores de derechos humanos como un imperativo del Estado social y democrático de derecho, así como los desafíos que esta población enfrenta actualmente en nuestro país. Segundo, expondrá las consideraciones relevantes sobre el derecho a la seguridad y la vida de los líderes sociales, haciendo énfasis en las obligaciones que de allí se derivan para el Estado, puntualmente para la Unidad Nacional de Protección. Tercero, analizará y resolverá los casos concretos.

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

4.1. El rol de los líderes sociales en las sociedades democráticas

32. Los conceptos de defensores(as) de derechos humanos y de líderes(as) sociales son categorías interpretativas amplias. Muchas veces, además, su definición se entrecruza y se emplean como sinónimos. Para la Organización de Naciones Unidas (ONU) y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, los líderes y lideresas sociales son defensores de los derechos humanos, incluso si no se reconocen como tales, en la medida que actúan para promover o proteger los derechos humanos de manera pacífica.[28]

33. Existe un consenso respecto a que el criterio fundamental para determinar si una persona es o no defensora de derechos descansa sobre la *actividad* que esta realice. No importante cuál es su género, origen, si pertenecen a alguna institución pública u organización social acreditada, o si reciben remuneración por su labor.[29] Son personas, hombres o mujeres, que reciben el reconocimiento

---

[28] Relator Especial sobre la situación de los defensores y defensoras de los derechos humanos. *Informe luego de su visita a Colombia. 26 de diciembre de 2019*. A/HRC/43/51/Add.1 Párr. 66. Disponible en https://www.ohchr.org/EN/Issues/SRHRDefenders/Pages/CountryVisits.aspx

[29] Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Informe sobre la situación de personas defensoras*

de su comunidad para dirigir, orientar y coordinar procesos colectivos que mejoran la calidad de vida de la gente, defienden sus derechos con el fin de construir sociedades más justas e igualitarias, a través de iniciativas diversas, como la protección del medio ambiente, la recuperación del territorio, la participación política o los derechos de las víctimas.[30] Es así como pueden identificarse diversos campos de liderazgo, generalmente relacionados con grupos de población vulnerable, por ejemplo: líder comunitario, campesino, sindical, ambiental, de mujeres, LGBTI, afrodescendiente, indígena, de víctimas o de minorías políticas.[31] El concepto de defensor de derechos humanos o líder social debe ser amplio y flexible para cobijar la diversidad de actividades que cumplen.[32] De ahí que la Sala emplee en esta providencia estos términos como categorías equivalentes y amplias.

34. Justamente por la actividad que desempeñan, la Corte ha venido reiterando que salvaguardar la vida de los líderes sociales es una "*responsabilidad inalienable del Estado*."[33] Tal obligación no se explica únicamente en razón de los deberes generales que le asiste al Estado en materia de derechos humanos, especialmente respecto a la vida y la seguridad.[34] Cuando la persona amenazada es un líder o defensor de derechos humanos, se ensancha considerablemente el espectro de derechos y principios involucrados, a tal punto que su amenaza compromete seriamente la vigencia del sistema democrático.[35]

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

---

de derechos humanos y líderes sociales en Colombia. OEA/Ser.L/V/II. 6 diciembre 2019. Párr. 24-27. Disponible en http://www.oas.org/es/cidh/informes/tematicos.asp

[30] Los líderes sociales son los guías de las comunidades, que se expresan a través de ellos para ser escuchadas, visibilizadas ante el Estado. Sus funciones pueden ser tan amplias y variadas como defender el medio ambiente, orientar la sustitución de cultivos ilícitos, promover la participación de los ciudadanos en organizaciones sociales para construir la paz social. Universidad Nacional y otros (2018). *"¿Cuáles son los patrones? Asesinatos de líderes sociales en el post acuerdo*". Bogotá: 2018. pág. 9-10.

[31] De hecho, estas categorías ya han sido incluidas por el Decreto 1066 de 2015 "*por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior*", en su artículo 2.4.1.2.6., al definir las personas beneficiarias del sistema de protección, sin que el listado allí dispuesto pueda considerarse taxativo.

[32] CIDH. *Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia. Op. cit.* Párr. 30.

[33] Sentencia T-199 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[34] El artículo 2 de la Constitución establece, dentro de los fines esenciales del Estado, *"asegurar la convivencia pacífica"*, y dispone que *"las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares".* De otra parte, el artículo 11 señala que *"el derecho a la vida es inviolable"* y el artículo 12 establece que *"nadie será sometido a desaparición forzada, a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes".*

[35] Sentencia T-707 de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa.

al país- "*nuestras sociedades serían mucho menos libres y menos bellas.*"[36]

36. Tan importante es esta labor que el Constituyente previó que todos los colombianos estamos llamados a ser defensores de derechos. La Constitución consagró que *"defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica*" es un deber de todas las personas.[37] Los ciudadanos que responden activamente a este llamado se convierten en piezas clave para preservar la democracia, asegurando que esta permanezca abierta, plural y participativa. Ello cobra especial relevancia en escenarios de transición, en los que es indispensable velar por la libertad efectiva de opinión, pensamiento e ideología, como características del régimen democrático.[38] En un reciente informe sobre nuestro país, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos resaltó el papel que cumplen los líderes comunitarios y defensores de derechos humanos, como una "*pieza irremplazable para la construcción de una sociedad democrática, sólida y duradera*",[39] en los siguientes términos:

> "En el caso de Colombia, las personas defensoras de derechos humanos representan diferentes actividades de promoción y de defensa con características particulares. Históricamente, los líderes y lideresas indígenas, afrodescendientes, sociales, comunales y comunitarios, han representado una fuerza importante en la promoción de la plena vigencia de los derechos humanos, así como de la paz y fin del conflicto armado en Colombia. // En el contexto colombiano, las personas defensoras de derechos humanos han sido un pilar fundamental para el proceso de democratización en el país pues a través de sus actividades de vigilancia, denuncia, promoción y educación contribuyen a la observancia de los derechos humanos."[40]

37. Los líderes sociales ejercen un control ciudadano fundamental sobre los funcionarios y las instituciones públicas, al identificar y denunciar violaciones de los derechos humanos, llamar la atención de las autoridades sobre las consecuencias y el impacto de sus acciones y omisiones, y contribuir en la elaboración de las políticas públicas que aseguren el cumplimiento de las obligaciones del Estado y la efectividad de los derechos. A través de sus actividades de vigilancia, denuncia, difusión y educación, contribuyen a la expansión del respeto y la observancia de los derechos. Esta labor de base ha sido determinante para visibilizar las necesidades de grupos más vulnerables.[41]

38. En su intervención ante la Corte, el Ministerio del Interior confirmó el compromiso del Gobierno con el reconocimiento de la valiosa labor que cumplen los líderes sociales. Esta entidad señaló que "*como una de las*

---

[36] El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores y las Defensoras de Derechos Humanos, Michel Forst. Visita a Colombia, 20 de noviembre al 3 de diciembre de 2018. Declaración de Fin de Misión. pág. 2.
[37] Constitución Política, artículo 95, numeral 4.
[38] Sentencia C-577 de 2017. M.P. Iván Humberto Escrucería Mayolo.
[39] CIDH (2015). *Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos*, OEA-Ser.L/V-II. Doc. 49-15, 31 de diciembre de 2015, párrs. 20-26.
[40] CIDH (2019). *Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia*. *Op. cit*. párrs. 28-33.
[41] *Ibid.* Párr. 31.

prioridades de la agenda de gobierno [*que*] *las diferentes entidades de orden nacional han realizado reconocimientos sobre la importancia de la labor que realizan los defensores de derechos humanos y líderes sociales en el país, la forma como fortalecen la democracia y el respaldo que deben dar todos los servidores públicos para garantizar el ejercicio de su trabajo*."[42]

39. Por todo lo anterior, el Estado debe garantizar el libre ejercicio de este *derecho-deber* y brindar las condiciones mínimas para ello, pues cuando se obstaculiza la defensa de los derechos humanos, se afecta el conjunto de la sociedad y se pone en riesgo la vigencia del orden democrático.

4.2. El universo de personas cobijadas por el programa de protección y prevención a cargo de la Unidad Nacional de Protección

40. Colombia cuenta de tiempo atrás con un programa de seguridad dirigido por la Unidad Nacional de Protección (UNP), el cual ha sido calificado como uno de los "*mecanismos más robustos de la región.*"[43] En la última década, la UNP ha venido coordinando iniciativas dirigidas a poblaciones específicas, en modalidades tanto individual como colectiva. Estas se encuentran compiladas actualmente en el Decreto 1066 de 2015.

41. El universo de beneficiarios de los esquemas de seguridad se clasifica en dos grandes grupos: *(i)* quienes reciben protección en razón del cargo, comenzando con el Presidente de la República y otros servidores públicos de las distintas ramas del poder y entidades públicas; y *(ii)* los particulares que reciben protección debido a su riesgo extraordinario o extremo, donde se concentran las personas que usualmente conocemos como líderes sociales y defensores de derechos.[44] Más recientemente, como producto del Acuerdo Final de Paz, también se dispuso *(iii)* un convenio especial con la Jurisdicción Especial para la Paz y para la protección de los *(iv)* integrantes de la agrupación política, del nuevo partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad legal.[45] De lo anterior, resulta un gran total de 7.519 beneficiarios, como se detalla en la siguiente tabla:

Beneficiarios de medidas de protección a cargo de la UNP						
Tipo de protegido	**Beneficiarios**	**Tipo de medidas**		**Escoltas**	**Vehículos**	
		duras	***blandas***		***comunes***	***blindados***

[42] Informe del Ministerio del Interior, recibido mediante correo electrónico del 19 de agosto de 2020.
[43] CIDH (2019). *Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia*. *Op. cit*. párr. 280.
[44] Sin embargo, la Sala advierte que esta no es una distinción clara pues, al menos, desde el derecho internacional, el concepto de defensor de derechos humanos es lo suficientemente amplio para cobijar también a servidores públicos, según la actividad que realicen. Ver capítulo 4.1 *supra*.
[45] La Subdirección Especializada de Seguridad y Protección fue creada mediante el Decreto 300 de 2017, en cumplimiento del Punto 3.4.7.4.1 del Acuerdo Final de Paz. Tiene como finalidad adelantar las acciones para la protección material de los integrantes de la agrupación política, del nuevo partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad legal, actividades y sedes, así como para los antiguos integrantes que se reincorporen a la vida civil y a sus familias, en virtud de lo establecido la Ley 418 de 1997. Información disponible en https://www.unp.gov.co/la-unp/organigrama/

Según cargo	817	466	351	654	107	733
Según riesgo	6189	2882	3307	5032	1027	1190
Convenio JEP	59	57	2	116	23	34
Convenio Paz	454	264	190	1027	192	344
Total	**7519**	**3669**	**3850**	**6829**	**1349**	**2301**

Fuente: construcción de la Sala a partir de información suministrada por la UNP con corte al 31 de julio de 2020

42. La tabla anterior describe el esfuerzo institucional y presupuestal canalizado a través de la Unidad Nacional de Protección. Esto ha permitido cobijar a 7.519 personas con un número de escoltas que asciende 6.829, lo que equivale al cuerpo policial con el que cuenta una ciudad como Medellín que alberga dos millones y medio de habitantes.[46]

43. También es posible observar variaciones en la repartición de los recursos disponibles. Por ejemplo, las personas que reciben protección en razón de su cargo equivalen solo al 10,9% pero concentran el 12.7% de los esquemas *duros* de seguridad y el 31,9% de los vehículos blindados. Según informó el Jefe Oficina Asesora de Planeación e Información de la UNP, del total del presupuesto de la entidad "*se destina a líderes sociales un porcentaje estimado de 37,8% y para el total de protegidos un estimado de 82%.*"[47]

44. Esta última afirmación amerita un comentario adicional. En primer lugar, los porcentajes descritos superan el 100%, lo que probablemente se explica por cuanto los gastos de la entidad sobrepasan el presupuesto anual de la UNP.[48] De hecho, en respuesta al primer cuestionario enviado por la Corte, la entidad manifestó que, desde el inicio de cada vigencia, "*presenta un déficit por la diferencia existente entre los recursos que se solicitaron en el ante proyecto presupuestal y el prepuesto que finalmente le fue asignado. Lo anterior, agravado ante el hecho de que este déficit tiende a aumentar, día a día, como quiera que el CERREM seguirá, como es su función y se puede pronosticar de acuerdo al comportamiento histórico, recomendando la implementación de medidas protección y complementarias.*" A lo que hay que sumar los fallos de tutela que, con corte a agosto del año 2019, significaron un gasto presupuestal adicional de $1.157.279.212.[49]

45. En segundo lugar, la Corte advierte que la UNP ha adoptado un concepto de líder social y defensor de derechos humanos restringido. Para la Unidad, no todas las personas amenazadas en razón de su actividad son consideradas como

---

[46] Se calcula que Medellín tiene 6800 policías. El Tiempo. Informe del 25 de febrero de 2020, disponible en https://www.eltiempo.com/colombia/medellin/medellin-tiene-menos-policias-para-combatir-la-criminalidad-465972

[47] Cuaderno de revisión, informe de la UNP recibido mediante correo electrónico del 21 de agosto de 2020.

[48] Según los datos suministrados por la UNP, el presupuesto que maneja la entidad es de $944.384.591.148, mientras que los gastos totales ya superan los $1.131.113.812.260.

[49] Cuaderno de revisión, folio 105.

líderes sociales o defensores de derechos humanos, sino únicamente las nueve categorías que se enlistan a continuación:

Beneficiarios clasificados como líderes sociales						
Tipo de protegido	**Beneficiarios**	**Tipo de medidas**		**Escoltas**	**Vehículos**	
		duras	***blandas***		***comunes***	***blindados***
Dirigentes políticos, especialmente de oposición	263	200	63	337	43	110
Defensores de Derechos Humanos	1228	605	623	1087	253	197
Líderes sindicales	297	177	120	316	86	40
Líderes étnicos	1420	597	823	1060	290	154
Periodistas y comunicadores	182	128	54	255	42	62
Funcionarios a cargo de políticas en DDHH	15	13	2	19	0	15
Apoderados o forenses en procesos por violaciones a DDHH	11	11	0	23	1	8
Docentes	8	3	5	5	1	2
Víctimas	257	105	152	182	54	26
Total	**3681**	**1839**	**1842**	**3284**	**770**	**614**

Fuente: construcción de la Sala a partir de información suministrada por la UNP con corte al 31 de julio de 2020

46. La Sala advierte que la clasificación propuesta por la UNP resulta restrictiva y podría dejar por fuera algunos líderes sociales, de acuerdo con la definición amplia y flexible que ha venido promoviendo la Organización de Naciones y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, según se explicó en el capítulo precedente. En efecto, de las 6.189 personas que tienen medidas de protección en razón de su nivel de riesgo, solo 3.681 son reconocidos por la UNP como líderes sociales. Parecería entonces que la entidad descarta automáticamente algunas categorías de protegidos como, por ejemplo, activistas de organizaciones gremiales, miembros de misión médica o dirigentes de grupos armados desmovilizados en proceso de reintegración.

47. Frente a lo anterior, es preciso reiterar que el criterio fundamental para determinar si una persona es o no defensora de derechos humanos recae sobre la *actividad* que esta realice. La correcta comprensión de la diversidad de liderazgos sociales es, además, clave para el reconocimiento institucional que

estos actores merecen y para la adopción de las medidas más adecuadas. Por ello, se ordenará a la UNP que revise sus criterios de identificación de líderes sociales dentro del universo de beneficiarios, teniendo en cuenta la amplitud del concepto de defensor de derechos humanos.

4.3. La alarmante violencia contra líderes y defensores de derechos humanos en nuestro país

48. La defensa de los derechos es "*una actividad que implica la asunción de importantes riesgos, más aún si se tiene en cuenta el contexto del conflicto armado que ha padecido el país, que los hace sujetos de vulnerabilidad*."[50] Pese a los esfuerzos institucionales en defensa de los líderes sociales, las cifras de victimización contra esta población resultan *alarmantes*.[51] Ni la pandemia ni un descenso general en la tasa de homicidios del país ha logrado mermar la violencia contra los líderes sociales. Esta preocupante tendencia se refleja en las principales fuentes de información, tanto de la sociedad civil como del Estado y de la comunidad internacional. Así se observa en el siguiente cuadro:

Defensores de derechos humanos asesinados en Colombia						
	Defensoría del pueblo		**ACNUDH**[52]		**Somos Defensores**	
	total	*mujeres*	*total*	*mujeres*	*total*	*mujeres*
2019 (al 30 junio)	49	10	52	8	59	10
2018	178	14	115	10	155	9
2017	126	18	96	14	106	16
2016	133	16	61	4	80	9
Total	**486**	**58**	**324**	**36**	**400**	**44**

Fuente: Relator especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de Derechos Humanos[53]

49. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos coincide en este punto, al manifestar su preocupación por la situación de derechos humanos en nuestro país. En lo corrido del año 2020, la Comisión ha proferido ya tres comunicados sobre el "*el sostenido número de asesinatos de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales registrados durante el primer semestre año en Colombia*." Situación que no cesó siquiera ante la pandemia y las medidas de confinamiento general, sino que, por el contrario, se agravó.[54]

---

[50] Sentencia C-577 de 2017. M.P. Iván Humberto Escrucería Mayolo.

[51] "*En Colombia, ser defensor o defensora de los derechos humanos es una ocupación de alto riesgo. Los datos disponibles de las instituciones del Estado, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y la sociedad civil muestran cifras alarmantes que hasta ahora no han disminuido*". Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores y las Defensoras de Derechos Humanos, *Declaración de fin de misión, luego de la visita a Colombia, 20 de noviembre al 3 de diciembre de 2018.*

[52] Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH).

[53] Relator Especial sobre la situación de los defensores y defensoras de los derechos humanos. *Informe luego de su visita a Colombia. 26 de diciembre de 2019*. *Op. cit.* pág. 7.

[54] Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Comunicados número 147 (23 de julio), 101 (05 de mayo) y 62 (26 de marzo).

50. El escenario del conflicto que aún subsiste en Colombia supone nuevos y exigentes desafíos, los cuales se suman a un contexto que, de por sí, ya era bastante complejo, dada la degradación de las hostilidades y la multiplicidad de causas y actores involucrados.[55] La exacerbación de la violencia luego del Acuerdo Final con un sector de las FARC-EP era una problemática ya conocida por el Estado, pues es un patrón que se ha repetido en otras sociedades en transición. De hecho, entre la normatividad especial diseñada se encuentra el Decreto Ley 898 de 2017, por medio del cual se creó al interior de la Fiscalía General de la Nación, la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones que atentan contra defensores de derechos humanos. Al revisar la constitucionalidad de dicha norma, la Corte advirtió sobre los "*vacíos de poder*" y el incremento de la criminalidad que podría venir en el escenario de *pos-conflicto*:

> "Las experiencias comparadas enseñan que si bien los acuerdos de paz conducen a la desmovilización y al desarme de los grupos ilegales, también lo es que los espacios geográficos que controlaban son rápidamente copados por otras formas de criminalidad. De allí la necesidad de adoptar medidas encaminadas a fortalecer la capacidad investigativa del Estado, en especial, en aquellos territorios."[56]

51. Desafortunadamente, las elevadas cifras de violencia contra líderes sociales se han mantenido constantes y son motivo de gran preocupación. Tanto los datos de la sociedad civil como de la Oficina de la Alta Comisionada de Derechos Humanos (OACNUDH) reflejan esta grave tendencia. El aumento en estas agresiones fue exponencial durante el 2018, llegando a ser considerado como el año más violento para las personas defensoras, al registrarse un incremento del 43.7%. El año 2019 siguió marcando esta tendencia de aumento y los primeros reportes de 2020 continúan siendo alarmantes.[57]

52. Los líderes sociales son víctimas de distintas formas de violencia e intimidación. Desde campañas de difamación y amenazas de muerte, hasta desaparición forzada, torturas y asesinatos. Los fenómenos criminales se agravan ante la dispersión de la violencia entre distintos actores. Como se ha señalado, el *vacío del poder* que supuso la desmovilización del grupo guerrillero más poderoso en los territorios y la ineficacia del Estado para llegar integralmente a dichas zonas, abrió las puertas a nuevos actores violentos. En la actualidad coexisten grupos denominados como pos-paramilitarismo, bandas criminales, grupos al servicio del narcotráfico, otras formas de delincuencia

---

[55] "*la construcción del Estado colombiano está signada por el constante recurso al uso de la fuerza, y por cruentas y sucesivas confrontaciones armadas.* [Este breve recuento sobre la violencia en nuestro país] *tiene como propósito llamar la atención sobre la extensa duración del conflicto armado colombiano y sobre su complejidad, derivada de la multiplicidad de causas y actores; la degradación progresiva de las hostilidades; el alto número de víctimas de graves violaciones a los derechos humanos, que lesionan intensamente la dignidad humana; y la forma en que este conflicto ha desafiado la capacidad del Estado, considerado en su conjunto, debido a fenómenos como el desplazamiento forzado sufrido por millones de colombianos, el despojo de sus tierras y bienes o el impacto diferenciado sobre grupos vulnerables.*" Sentencia C-007 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera.

[56] Sentencia C-013 de 2018. M.P. Alberto Rojas Ríos.

[57] CIDH (2019). *Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia*. *Op. cit.* párr 42. Y comunicados número 147 (23 de julio), 101 (05 de mayo) y 62 (26 de marzo) de 2020.

organizada, disidencias de las FARC-EP, y los tradicionales grupos guerrilleros (ELN y EPL) que luchan por controlar los territorios y ponerlos al servicio de sus actividades ilegales. Sobre la diversificación de los actores involucrados y sus múltiples intereses, parece haber un consenso:

> "Organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil y el Estado colombiano coinciden en señalar que existe un grave problema de violencia contra las personas que defienden derechos humanos y aquellas con liderazgo social, comunal y comunitario, el cual se ha visto incrementado a partir de la firma e implementación del Acuerdo de Paz. Asimismo, han identificado diversos factores como causas del riesgo que enfrentan las personas defensoras de derechos humanos en Colombia. Dentro de estos factores se destacan: la intensificación de la pugna por el dominio y control de distintas economías criminales (entre estas, la minería ilegal); la lenta estabilización de los territorios en los que ejercía su influencia la guerrilla de las FARC y la recomposición de los dominios armados en territorios anteriormente ocupados por las FARC; la expansión sin precedentes de los cultivos ilícitos, con todas sus consecuencias colaterales; la persistente actividad de grupos armados ilegales de distinta naturaleza (disidencias de las FARC, ELN, EPL, grupos armados al servicio del narcotráfico, entre otros); y la diversificación de los intereses de la criminalidad organizada."[58]

53. La diversificación de la criminalidad supone un desafío mayúsculo para la institucionalidad. Tal abanico de actores en disputa y formas de operación hace más difícil lograr la identificación de los responsables en la comisión de los delitos contra los líderes sociales, especialmente en lo que respecta a los autores *intelectuales*.[59] Resulta diciente que, según datos del Alto Comisionado de Derechos Humanos, solo el 25% de los responsables sean autores tradicionales y definidos del conflicto (grupos guerrilleros y fuerza pública), mientras que la mayoría restante es una constelación de estructuras neo-paramilitares, grupos criminales sin identificar e incluso individuos sin aparente vinculación a estructuras.[60] Ello supone un reto especial para la Fiscalía General de la Nación, a quien se encomendó el ejercicio de la acción penal.

54. Para terminar este capítulo, es importante precisar que la complejidad del fenómeno de violencia contra los líderes sociales no se explica únicamente por la multiplicidad de actores e intereses involucrados, sino también por la magnitud del problema que no se resuelve con un programa de protección a personas amenazadas. Si bien la misión encomendada a la Unidad Nacional de Protección cumple un papel fundamental en la garantía del derecho a la vida y

---

[58] *Ibid*. párr. 45.

[59] Procuraduría General de la Nación. *Violencia sistemática contra defensores de derechos territoriales en Colombia*. Bogotá: 2018. págs. 78 y 79.

[60] "*la OACNUDH señaló que para los casos registrados durante el 2018, la responsabilidad de estos asesinatos recaería principalmente sobre miembros de organizaciones criminales, entre cuyos integrantes se encuentran posiblemente antiguos miembros de estructuras paramilitares desmovilizadas (40%), individuos no afiliados a ningún grupo criminal o grupo armado ilegal (18%), integrantes del ELN (8%), integrantes del Ejército Popular de Liberación EPL (4%), antiguos miembros de las FARC-EP que no se acogieron al proceso de paz (8%), miembros de la fuerza pública (5%), y personas por determinar (17%)"*. CIDH (2019). *Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia*. *Op. cit.* párr. 104.

la seguridad de los líderes amenazados, también es evidente que una solución integral a esta problemática supera las competencias de esta entidad.

55. Según informó el Procurador Delegado para la defensa de los Derechos Humanos, los espacios de interlocución denominados "*Mesas por la Protección de la Vida*" han permitido conocer los múltiples desafíos estructurales que deben atenderse para brindar un ambiente realmente seguro a los líderes. Entre estos factores, la Procuraduría resaltó los *(i)* pocos avances en los procesos de restitución de tierras; *(ii)* la elevada presencia de cultivos ilícitos; *(iii)* la falta de avances significativos en la implementación del Acuerdo Final; *(iv)* la estigmatización contra los defensores de derechos humanos; y, *(v)* de manera general, "*la falta de implementación de medidas colectivas, como la reconstrucción del territorio colectivo a partir de la inversión social (infraestructura de escuelas, colegios y universidades, hospitales, vías y carreteras), que contribuyan al fortalecimiento de las comunidades y a la reconstrucción del tejido social roto dejado por la violencia.*"[61]

56. En la misma dirección apunta el Relator de las Naciones Unidas sobre la Situación de los defensores de derechos, cuando recomienda al Estado colombiano prestar atención a tres factores estructurales que continúan poniendo en riesgo la vida de los líderes, relacionados con: *(i)* la superación del conflicto interno, *(ii)* las deudas históricas con el campesinado y las comunidades étnicas, así como, *(iii)* los crecientes conflictos por el control territorial y los recursos naturales. En palabras del Relator:

> "Las demoras, la falta de determinación política y las fallas en apropiar recursos suficientes para la implementación del Acuerdo de Paz que prioriza, entre otros, el desmantelamiento de los grupos ilegales y la presencia integral del Estado en las regiones es, sin duda, uno de los factores estructurales que continúa poniendo en riesgo la vida de los defensores de derechos humanos. Más aún, amenaza los prospectos de una paz duradera, en detrimento de la sociedad colombiana, en su conjunto. // El Relator Especial señala otros dos factores estructurales que están involucrados: la deuda histórica del Estado con respecto a los derechos de las comunidades étnicas y campesinas, y su acceso a la tierra que, hasta el momento, ha servido, por el contrario, a los intereses de corporaciones nacionales e internacionales y de algunas élites, así como la falta de una reforma agraria. El número de conflictos relacionados con la protección de la tierra y los derechos ambientales seguirán incrementándose hasta que un modelo de desarrollo sostenible se adopte y se logre un consenso, basado en derechos, con las comunidades afectadas."[62]

57. Sin desconocer la importancia de la misión encomendada a la Unidad Nacional de Protección,[63] es innegable que la violencia contra líderes y defensores de derechos humanos es un fenómeno complejo, con múltiples

---

[61] Cuaderno de revisión, folio 224.
[62] Relator Especial sobre la situación de los defensores y defensoras de los derechos humanos. *Informe luego de su visita a Colombia. 26 de diciembre de 2019*. A/HRC/43/51/Add.1. *Op. cit.* párr. 62-63. Traducción libre.
[63] Decreto 1066 de 2015. Parte 4, Título 1.

actores involucrados y diversos factores estructurales que alimentan los ciclos de violencia. El asesinato de líderes sociales no es un problema que se resuelva únicamente asignando más vehículos blindados o escoltas. Tampoco el ideal de una sociedad democrática puede ser aquel en donde los funcionarios y líderes deban vivir en un constante estado de zozobra por sus vidas. Una respuesta integral a esta alarmante situación supone enfrentar problemas transversales a nivel social, ambiental y económico que escapan a las competencias principalmente reactivas de la UNP. De no abordarse estas causas subyacentes a través de una política pública integral, es inevitable que los esquemas de seguridad pierdan su capacidad de respuesta y efectividad.

58. En síntesis, la Sala reafirma el valor de los líderes y defensores de derechos humanos para la vigencia del orden democrático, participativo y pluralista. Es por ello que las actuales cifras de victimización generan una grave alarma que no puede ser desatendida. La Sala reconoce la complejidad del contexto actual de violencia, alimentado por una diversidad de actores e intereses cruzados que se aprovechan de problemas estructurales que aumentan la vulnerabilidad de los líderes sociales. Pese la magnitud del problema, es claro también que la protección de estas personas constituye una obligación ineludible del Estado.

59. Dicho lo anterior, es importante ahora recordar las obligaciones que le asisten a la Unidad Nacional de Protección, como entidad que coordina el programa de protección y en quien recae una obligación primaria de seguridad.

5. La ruta ordinaria de protección a cargo de la Unidad Nacional de Protección y su desarrollo a partir de la jurisprudencia constitucional

60. En 2011, mediante el Decreto 4065, se creó la Unidad Nacional de Protección (UNP), con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, adscrita al Ministerio del Interior. A lo largo de esta década, la UNP ha venido asumiendo diversos programas de protección dirigidos a poblaciones específicas, en modalidades tanto individual como colectiva, los cuales se encuentran compilados por el Decreto 1066 de 2015.[64] Si bien la coordinación de la estrategia integral de protección está actualmente a cargo de la UNP,[65] la defensa del derecho a la vida y la seguridad personal son deberes en cabeza del Estado que anteceden a esta entidad.

61. La jurisprudencia, por su parte, se ha referido al ámbito constitucional de las personas que ven afectada su seguridad, producto de sus labores profesionales, políticas o sociales. Los contextos de violencia en el país han hecho que se presenten casos de trasgresión y amenaza extraordinarias a la integridad de distintas poblaciones. Esto ha llevado a que el desarrollo del derecho a la seguridad personal sea una preocupación histórica de este Tribunal, el cual se ha encargado de consolidar una jurisprudencia sólida sobre la materia. La Sentencia T-719 de 2003[66] representa el fallo fundacional de esta línea jurisprudencial, al resolver el amparo impetrado por la compañera de un

[64] "*por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior.*"
[65] Decreto 1066 de 2015, artículo 2.4.1.2.25.
[66] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

desmovilizado que fue asesinado pese a las amenazas conocidas en su contra y por las cuales no recibió la protección requerida a tiempo.

62. Desde entonces, la jurisprudencia ha venido reiterando que las autoridades estatales están sujetas a por lo menos siete obligaciones: *(i)* 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; *(ii)* valorar, con base en un estudio cuidadoso de cada situación individual, la existencia, las características y el origen o fuente del riesgo que se ha identificado; *(iii)* definir oportunamente las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar que el riesgo extraordinario identificado se materialice; *(iv)* 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; *(v)* evaluar periódicamente la evolución del riesgo extraordinario, y tomar las decisiones correspondientes para responder a dicha evolución; *(vi)* dar una respuesta efectiva ante signos de concreción o realización del riesgo extraordinario, y adoptar acciones específicas para mitigarlo o paliar sus efectos; y, finalmente, *(vii)* la prohibición de adoptar decisiones que creen un riesgo extraordinario para las personas.[67]

63. Estos mandatos conforman el núcleo del derecho a la seguridad personal y el sustento en torno al cual debe cimentarse el aparato institucional dispuesto para garantizar este derecho. Identificar a tiempo el riesgo contra la integridad de una persona, valorarlo rigurosamente y asignar los medios idóneos para repeler los eventuales ataques en su contra, son el estándar mínimo de diligencia en cabeza del Estado. En gran medida, estos mandatos han sido traducidos en cláusulas normativas y operativas compiladas en el Decreto 1066 de 2015. Pero las falencias ocurridas en algunos casos concretos también han propiciado el desarrollo de una línea jurisprudencial para corregir algunas irregularidades.

64. A continuación, la Sala se concentrará en tres aspectos de la evolución normativa y jurisprudencial sobre el derecho a la seguridad que resultan de especial relevancia para resolver los procesos de tutela acumulados, a saber: *(i)* el concepto de riesgo o amenaza extraordinaria; *(ii)* la responsabilidad central que le asiste a la UNP dentro de la ruta ordinaria de protección; y, *(iii)* los principales remedios empleados por el juez de tutela.

5.1. La evolución del concepto de riesgo y su actual sistematización en una matriz de calificación

65. En la ya referida Sentencia T-719 de 2003, la Corte aclaró que el ordenamiento ampara la protección reforzada y diferenciada de las personas que enfrentan riesgos de alta intensidad. Pero, "*¿Cuáles son los tipos de riesgo cubiertos por el derecho a la seguridad personal, y en qué se diferencian de los riesgos frente a los cuales operan los derechos fundamentales a la vida e*

[67] Sentencia T-719 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Estas obligaciones fueron reiteradas en las sentencias T-750 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-411 de 2018. M.P. Carlos Bernal Pulido, T-199 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; y T-388 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera.

integridad personal?" Para dar respuesta a este interrogante, estableció cuatro niveles de riesgo: mínimo, ordinario, extraordinario y extremo. También explicó que sólo respecto de estos dos últimos niveles le asiste a las autoridades la obligación de brindar atención y protección reforzada.

66. Específicamente sobre el nivel de riesgo *extraordinario*, la Sala hizo la siguiente caracterización:

> "Para establecer si un riesgo puesto en conocimiento de las autoridades tiene una intensidad suficiente como para ser *extraordinario*, el funcionario correspondiente debe analizar si confluyen en él *algunas* de las siguientes características: (i) debe ser *específico* e *individualizable*, es decir, no debe tratarse de un riesgo *genérico*; (ii) debe ser *concreto*, es decir, estar basado en acciones o hechos particulares y manifiestos, y no en suposiciones *abstractas*; (iii) debe ser *presente*, esto es, no *remoto* ni *eventual*; (iv) debe ser *importante*, es decir, que amenace con lesionar bienes o intereses jurídicos valiosos para el sujeto, por lo cual no puede tratarse de un riesgo *menor*; (v) debe ser un riesgo *serio*, de materialización probable por las circunstancias del caso, por lo cual no puede ser *improbable*; (vi) debe tratarse de un riesgo *claro* y *discernible*, no de una contingencia o peligro *difuso*; (vii) debe ser un riesgo *excepcional*, en la medida en que no es uno que deba ser soportado por la *generalidad* de los individuos; y (viii) debe ser *desproporcionado*, frente a los beneficios que deriva la persona de la situación por la cual se genera el riesgo. En la medida en que varias de estas características concurran, la autoridad competente deberá determinar si se trata de un riesgo que el individuo no está obligado a tolerar, por superar el nivel de los riesgos sociales ordinarios, y en consecuencia será aplicable el derecho a la seguridad personal; entre mayor sea el número de características confluyentes, mayor deberá ser el nivel de protección dispensado por las autoridades a la seguridad personal del afectado. Pero si se verifica que están presentes *todas* las citadas características, se habrá franqueado el nivel de gravedad necesario para catalogar el riesgo en cuestión como *extremo*."[68]

67. El riesgo *extremo* reúne entonces todas las características señaladas (debe ser específico, individualizable, concreto, presente, importante, serio, claro y discernible, excepcional y desproporcionado) pero además llena dos requisitos adicionales: *(i)* que el riesgo sea grave e inminente, y *(ii)* que esté dirigido contra la vida o la integridad de la persona, con el propósito evidente de violentar tales derechos. Cuando se reúnen estas características adicionales, el nivel de amenaza se torna extremo, y serán aplicables en forma inmediata los derechos fundamentales a la vida y a la integridad, como títulos jurídicos para exigir la intervención del Estado con miras a preservar al individuo.

68. Pese a algunas distinciones conceptuales que surgieron entre los vocablos

---

[68] Sentencia T-719 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

"*riesgos"* y "*amenazas"*,[69] esta fue la escala de clasificación que finalmente se plasmó en el diseño institucional de la UNP y que fue recogida, parcialmente, por el artículo 3 del Decreto 4912 de 2011, el cual, a su vez, fue compilado por el artículo 2.4.1.2.3. del Decreto 1066 de 2015.[70]

69. En su intervención ante la Corte, la UNP señaló que los referidos criterios fueron agrupados y sistematizados en una *matriz de calificación* que fue presentada a la Sala Especial de Seguimiento de desplazados en 2009.[71] Este es el instrumento técnico que, desde entonces, viene empleando la entidad para valorar el riesgo en que se encuentra una persona. Según la UNP no ha sido necesario actualizar la matriz "*dado que fue concebida con unos factores generales como son la amenaza, el riesgo específico y la vulnerabilidad*" que aplican para cualquier tipo de población, más allá de las víctimas del desplazamiento para quienes fue inicialmente concebido.[72]

70. La matriz está dividida en tres áreas de análisis. La primera, denominada *amenaza*, permite examinar si la amenaza es real o no, si está individualizada, quién es el presunto autor y si sus condiciones permiten fijar la inminencia del ataque. La segunda, sobre el *riesgo específico*, determina la visibilidad y el perfil del solicitante, es decir, qué rol cumple dentro de su comunidad u organización, qué decisiones toma y el contexto en que se encuentra inmerso. La tercera, evalúa la *vulnerabilidad*, esto es la exposición al peligro de la persona. Los tres ejes descritos se dividen en 19 variables de análisis, cada una de las cuales es ponderada y calificada en una escala numérica:

Eje	Variables que se analizan
Amenaza	1. Realidad de la amenaza y las evidencias verificadas 2. Individualidad de la amenaza 3. Presunto acto generador de la amenaza 4. Capacidad del actor para materializar la amenaza 5. Interés del generador de la amenaza en el evaluado 6. Inminencia de la materialización de la amenaza
Riesgo específico	1. Condición 2. Factor diferencial y de género 3. Perfil 4. Antecedentes personales del riesgo 5. Análisis de contexto 6. Riesgo de afectación de los derechos a la vida,

[69] En Sentencia T-339 de 2010 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez) la Sala indicó que la escala incorporada en la jurisprudencia del año 2003 debe mantenerse, pero es importante no hablar de "nivel de riesgo", sino de "nivel de amenaza". Esto porque, se dijo, el riesgo es la posibilidad abstracta y aleatoria de que el daño se produzca, mientras que la amenaza corresponde a la existencia de hechos reales que en sí mismos implican una alteración de la tranquilidad y que hacen suponer que la integridad de la persona corre verdadero peligro.
[70] Sentencia T-411 de 2018. M.P. Carlos Bernal Pulido.
[71] En el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, el Auto 008 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) dispuso, entre otras cosas, que el Ministerio del Interior "*diseñar*[*a*] *un instrumento técnico estándar de valoración del riesgo y de adopción de medidas de protección que sea específico para la naturaleza de los riesgos que enfrenta esta población*". Este instrumento fue presentado a la Corte el 11 de mayo de 2009, luego de lo cual se emitió el Auto 266 de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), considerando que el mismo se encuentra adecuado para la valoración del riesgo de casos individuales.
[72] Cuaderno de revisión, folio 69.

	integridad, libertad y seguridad personales
Vulnerabilidad	1. Conductas y comportamientos 2. Permanencia en el sitio de riesgo 3. Vulnerabilidad asociada al entorno residencial 4. Vulnerabilidad asociada al entorno donde desarrolla actividades y/o trabajo 5. Vulnerabilidad asociada al entorno social y comunitario 6. Vulnerabilidad en los desplazamientos (movilización del evaluado de un sitio a otro) 7. Vulnerabilidades marginales del núcleo familiar (hogar)

Matriz de calificación del riesgo. Tabla construida por la Sala de acuerdo con la información de la UNP[73]

71. De la suma de los tres factores o ejes descritos, se obtiene el nivel de riesgo en una escala de 15% a 100%. Con dicho insumo, el analista concluye si la persona enfrenta un riesgo *ordinario* (15% a 50%), *extraordinario* (51% a 80%) o *extremo* (81% a 100%). Este es el valor final ponderado a partir del cual el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM) elabora las recomendaciones sobre el esquema de seguridad que se requiere y que, en última instancia, se plasma en la resolución que expide el Director de la Unidad Nacional de Protección. De especial interés para estos casos concretos será el eje de "*amenaza*" pues fue allí donde se presentó mayor inquietud por parte de los accionantes y un puntaje de calificación bajo.

72. . La matriz de calificación descrita ha contribuido a que el nivel de riesgo de una persona se determine de manera objetiva y técnica. Por ello, la Corte ha reconocido que, en principio, la Unidad Nacional de Protección es la entidad que tiene la competencia, el talento humano y el conocimiento técnico para determinar el riesgo de una persona y las medidas de seguridad a adoptar. Esto, sin embargo, no implica que la calificación del riesgo sea un terreno vedado al juez de tutela. En casos concretos, la Corte ha advertido que la decisión de la UNP deviene irrazonable en tanto que, por ejemplo, *(i)* no se apoyó de manera suficiente en los estudios y evaluaciones técnicas de seguridad; *(ii)* omitió considerar algunos factores de amenaza en el caso concreto; o, *(iii)* pese a contar con el insumo necesario, el acto administrativo carece de motivación adecuada.

73. El siguiente acápite explica la responsabilidad que le asiste a la UNP dentro de la ruta ordinaria de protección y los deberes que de allí se desprenden, especialmente en lo que respecta a la carga de la prueba en estos procesos y el deber de motivación reforzado que le asiste a dicha entidad.

5.2. La responsabilidad central que le asiste a la Unidad Nacional de

[73] Cuaderno de Revisión, folio 66.

Protección dentro de la ruta ordinaria de protección

74. El artículo 2.4.1.2.40. del Decreto 1066 de 2015 establece el procedimiento ordinario que debe seguirse dentro del programa de protección.[74] Este inicia con la recepción de la solicitud por medio del diligenciamiento del formato de caracterización, para luego proceder a su análisis y verificación, en el sentido de determinar si el peticionario pertenece o no a la población que es objeto del programa de protección, como también, la existencia de un nexo de causalidad entre el riesgo y la actividad que desarrolla el solicitante. Luego, se traslada la información al Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información (CTRAI), que se encarga de la recopilación de información en distintas fuentes tanto oficiales como de la sociedad civil, y su análisis *in situ*.[75]

75. Posteriormente, el asunto es examinado por el Grupo de Valoración Preliminar (GVP),[76] que estudia la situación de riesgo para cada caso en concreto, según la información que, para ese efecto, haya sido remitida por los analistas de base. Acto seguido, el GVP presenta ante el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM) "*la determinación sobre el nivel de riesgo y un concepto sobre las medidas idóneas a implementar*",[77] para que este las valide y recomiende, de ser el caso, ante el Director la UNP, quien, mediante resolución susceptible de recurso de reposición, decidirá si adopta o no las recomendaciones de seguridad.[78]

76. Como se desprende de lo anterior, aunque existe una *matriz de calificación* unificada -en los términos descritos en el acápite anterior-, el proceso de calificación del riesgo es un trámite complejo que debe agotar varias etapas y en el que intervienen distintas entidades. De hecho, tanto el GPV como el CERREM son cuerpos colegiados con presencia de varias autoridades y, para algunos casos particulares, también representantes de la sociedad civil.[79] Este andamiaje se refleja en los largos tiempos de respuesta entre la solicitud y la aprobación de medidas de protección para defensores de derechos humanos, los cuales duran, en promedio, 95 días.[80]

---

[74] El resumen que aquí se hace respecto a la ruta ordinaria de protección se extrae principalmente de la Sentencia T-123 de 2019. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, y de las pruebas recaudadas en este expediente.

[75] De acuerdo con el artículo 2.4.1.2.33. "*podrá estar conformado por personal de la Unidad Nacional de Protección y de la Policía Nacional. El Director de la Unidad Nacional de Protección determinará la conformación del CTRAI, para lo cual coordinará previamente con la Policía Nacional su participación.*"

[76] Dicho grupo, según lo dispone el artículo 2.4.1.2.34. del Decreto 1065 de 2015, estará conformado por el delegado de la Unidad Nacional de Protección, quien lo coordinará; por el delegado del Ministerio de Defensa Nacional; por el delegado de la Policía Nacional; por el delegado de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos; por el delegado de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Igualmente, participarán de manera permanente, como invitados especiales, un representante del Fiscal General de la Nación, un representante del Procurador General de la Nación, un representante del Defensor del Pueblo y el delegado de la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas.

[77] Decreto 1066 de 2015, artículo 2.4.1.2.35. numeral 2.

[78] Según lo dispuesto por el artículo 76 de la Ley 1437 de 2011 y los artículos 2.4.1.2.40, numeral 8, 2.4.1.2.45., y 2.4.1.2.47, numeral 4 del Decreto 1066 de 2015.

[79] A manera de ejemplo, dentro del programa de protección para dirigentes, miembros y sobrevivientes de la Unión Patriótica y el Partido Comunista Colombiano, el CERREM también queda integrado por el Presidente Nacional de la Unión Patriótica, el Secretario General del Partido Comunista, el Presidente de la Corporación Reiniciar y el Director de la Comisión Colombiana de Juristas. Decreto 1066 de 2015, artículo 2.4.1.3.8.

[80] Según informó la UNP, la meta para el cuatrienio establece que el trámite de las solicitudes de protección se debe reducir a 60 días en promedio. Cuaderno de Revisión, informe de la UNP recibido mediante correo electrónico del 21 de agosto de 2020.

77. La multiplicidad de actores intervinientes, sin embargo, no desdibuja el hecho de que el Director de la UNP es la autoridad en que recae la decisión final de asignar, ajustar o finalizar un esquema de protección. La Sala debe hacer énfasis en este punto en tanto que, en sede de revisión, el Jefe de la oficina asesora jurídica de la UNP adujo que la determinación de las medidas de seguridad recaía en otros órganos. Al respecto, sostuvo:

> "[La UNP] si bien adelanta estudios para la valoración del nivel de riesgo, no tiene competencia para la determinación de las medidas de protección, como se explicará a continuación. // En efecto, la competencia para recomendar medidas de protección para cada caso en particular bien sea personas en razón del riesgo o personas en virtud del cargo, de conformidad con lo reglado en el Decreto 1066 de 2015, recae exclusivamente sobre los cuerpos colegiados definidos en dicha norma como lo son el GVP y el CERREM, órganos interinstitucionales conformados por las entidades que intervienen en el marco de la estrategia de protección."[81]

78. Tal razonamiento es incorrecto y contradictorio con la última intervención de la entidad ante la Corte. Confiere a las recomendaciones del CERREM un alcance contrario al sentido natural del vocablo "*recomendación*". Además, contraviene una lectura integral del Decreto 1066 de 2015 que, de forma clara, señala que el CERREM es un órgano interinstitucional y consultivo encargado de "*recomendar al Director la Unidad Nacional de Protección las medidas de protección*",[82] mientras que el referido Director es quien adopta la decisión final a través de un acto administrativo.[83] De hecho, este es el documento que se comunica al solicitante y frente al cual puede ejercer los recursos correspondientes. Llama también la atención que la página *web* de la UNP incluya un pronunciamiento contrario a lo que ahora sostiene la entidad, pues allí se dice que "*el Director de la UNP adoptará o se apartará mediante acto administrativo de las recomendaciones proferidas por el CERREM.*"[84] Algo que también reconoció la Jefe de la oficina jurídica en su última intervención ante la Corte, explicando el procedimiento que se surte cuando el Director de la UNP decide apartarse de un concepto o recomendación previa.[85]

79. La responsabilidad de la UNP en la calificación del riesgo y la adopción de medidas de protección no es meramente operativa, sino que es transversal y determinante en la garantía del derecho a la seguridad. Dicha entidad está

---

[81] Cuaderno de revisión, folio 71.
[82] Decreto 1066 de 2015, Artículo 2.4.1.2.38. numeral 3º.
[83] Decreto 1066 de 2015, Artículo 2.4.1.2.40. numeral 7º.
[84] UNP, Preguntas y respuestas frecuentes. Consultado el 05 de agosto de 2020 en https://www.unp.gov.co/atencion-al-ciudadano/preguntas-y-respuestas-frecuentes/
[85] "*Así las cosas, si el Director se aparta de un caso en específico, lo devuelve a la instancia que lo debe de resolver dentro del proceso de evaluación, bien sea al Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información – CTRAI, el Grupo de Valoración Preliminar – GVP o al Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas - CERREM, para que se analice o se amplié la información, con el fin de garantizar el debido proceso al peticionario, siempre verificando que no se trate de casos de inminencia, ante lo cual se procede con las medidas provisionales de trámite de emergencia de que trata el artículo 2.4.1.2.9 del Decreto 1066 de 2015*". Cuaderno de Revisión, UNP. Informe del 21 de agosto de 2020.

inmersa de comienzo a fin en el proceso de calificación y decisión. El personal de la UNP es responsable de entrevistar al solicitante y levantar la información inicial sobre el nivel de amenaza. A partir de ello, si lo considera pertinente, presenta la petición de protección y el análisis que lo soporta ante el GPV y el CERREM, junto con las conclusiones preliminares. Luego de la recomendación que formula este Comité interinstitucional, el proceso termina en el despacho del Director de la UNP, a quien corresponde adoptar la decisión final que puede acoger o apartarse de la recomendación.[86] También es la UNP la encargada de hacer el seguimiento periódico a la implementación, uso, idoneidad y eficacia de las medidas de protección.[87]

80. Entre las obligaciones de la UNP está la de "*informar al peticionario la decisión tomada y los motivos que la sustentaron respecto de la solicitud de medidas de protección.*"[88] No basta entonces con hacer una referencia general a la sesión técnica que tuvo el CERREM y a sus recomendaciones finales, sino que además debe presentar las razones que soportan la decisión.

81. Dentro de las tutelas revisadas por esta Corporación en contra de la Unidad Nacional de Protección, uno de los temas recurrentes ha sido, precisamente, el incumplimiento al deber de motivación. Lo anterior, teniendo en cuenta que el artículo 29 de la Constitución consagra esta garantía en "*toda clase de actuaciones judiciales y administrativas".* Y si bien la Corte ha reconocido que la UNP es la entidad que tiene la competencia, el talento humano y el conocimiento técnico para determinar el nivel de riesgo de un ciudadano y las medidas de protección a adoptar, también ha recordado que esto supone que previamente la entidad ha identificado suficientemente el riesgo en que se encuentra la persona. Para ello debe valorar de manera técnica y específica las particularidades del caso y el contexto en que se encuentra. Todas estas consideraciones deben finalmente plasmarse en el acto administrativo que define la situación, de manera tal que el solicitante entienda el razonamiento que siguió la entidad y pueda controvertir los argumentos que no comparta.

82. Concretamente, en el marco de los actos administrativos proferidos por la UNP respecto de la valoración del nivel de riesgo y la concesión o finalización de medidas de protección, esta Corte ha establecido al menos tres subreglas relevantes frente al contenido y alcance del derecho al debido proceso:

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

---

[86] De ahí también que la legitimación por pasiva recae sobre la UNP y no en los demás órganos que participan en fases preliminares de la ruta de protección. Al respecto, ver T-411 de 2018. M.P. Carlos Bernal Pulido.
[87] Decreto 1066 de 2015. Artículo 2.4.1.2.28.
[88] *Ibid.* numeral 14.

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

(iii) *Deber de motivación técnica y específica*. Las actuaciones administrativas que lleven a cabo estudios de valoración del nivel de riego o de las medidas de protección deben estar justificadas en estudios técnicos individualizados y específicos que los fundamenten de manera suficiente y razonable, los cuales solo pueden desconocerse con base en argumentos suficientes que también estén sustentados en conceptos especializados."[89]

83. El deber de motivación al que se ha hecho referencia cumple, al menos, dos fines constitucionalmente relevantes. Por una parte, tiene como propósito evitar posibles arbitrariedades o abusos de autoridad de la entidad que los profiere, en tanto le impone la obligación de resolver situaciones jurídicas con base en argumentos racionales y razonables. De otra parte, asegura que cuando está en discusión la disposición de un derecho, el afectado cuente con todas las condiciones sustanciales y procesales para la defensa de sus intereses, en el evento que requiera controvertir la decisión.[90]

84. Ahora bien, la motivación está entrelazada con otro principio rector del procedimiento de calificación del riesgo: la carga de la prueba y la presunción del riesgo. En la referida Sentencia **T-719 de 2003**[91], la Corte señaló que los eventuales destinatarios de la protección se encuentran llamados a cumplir las cargas de probar, siquiera sumariamente: *(i)* el carácter del riesgo que da lugar a solicitar la protección, de acuerdo con la caracterización antes reseñada; y, *(ii)* la situación de vulnerabilidad o de exposición especial al riesgo respectivo.

85. Estas reglas se han venido flexibilizando en favor del solicitante, en tanto la Corte ha evidenciado que existe un contexto generalizado de violencia que supone riesgos *extraordinarios* y *desproporcionados* para determinados grupos poblacionales, lo que ha dado lugar a la presunción del riesgo para enfrentar efectivamente dichos escenarios de violación extendida de derechos. También se ha observado en la práctica que algunos individuos especialmente vulnerables no cuentan con los medios o las oportunidades para allegar medios de prueba adicionales sobre las amenazas que enfrentan, más allá de sus propios relatos. Es por ello que la jurisprudencia de esta Corporación se ha inclinado en situar la carga de la prueba sobre la Unidad Nacional de Protección, a quien corresponde confirmar o desvirtuar el nivel de amenaza.

86. En 2007, la Sala Especial de Seguimiento se refirió a la alta intensidad del

---

[89] Sentencia T-388 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera. Cita original con pies de página.
[90] Sentencia T-707 de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa.
[91] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

riesgo que enfrentan las víctimas de desplazamiento forzado, y especialmente los líderes de estas poblaciones. En consecuencia, estableció que en estos casos debe aplicarse la "*presunción del riesgo*", como la fórmula que debe guiar la atención de las autoridades a la hora de establecer la situación de amenaza de una persona, así como la medida de protección idónea. Esta presunción, dijo la Corte, sólo es desvirtuable a través de un estudio técnico y específico de seguridad.[92] Esta consideración luego se tradujo en una regla concreta dentro del Decreto 1066 de 2015.[93]

87. Posteriormente, la Sentencia **T-078 de 2013**[94] reiteró que los interesados debían aportar una *prueba sumaria* del nivel de la amenaza y la situación de exposición frente al peligro manifestado. Pero también insistió en que hay eventos en los que debe asumirse que las personas tienen una exposición alta a la amenaza y se requiere una mayor actividad investigativa por parte de la UNP "*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.*"[95]

88. En esta misma dirección apuntó la Sentencia **T-924 de 2014**[96], al resolver el caso de un representante indígena amenazado por denunciar actos corruptos de funcionarios públicos. La Sala sostuvo que "*en el caso de líderes, lideresas, autoridades y representantes, por la función que cumplen dentro de una sociedad, 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.*"[97] La Sentencia T-124 de 2015 formuló una presunción similar respecto al riesgo que enfrentan las mujeres.[98]

---

[92] Auto 200 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. En dicha providencia se señaló que cuando quien manifiesta su necesidad de protección no es un líder o representante de la población, "*debe cumplir con una carga probatoria adicional, consistente en acreditar, mediante evidencias fácticas precisas y concretas de actuación ante las autoridades, el riesgo que pesa sobre su vida y la de su familia, más allá de un relato coherente y verosímil de los hechos*".

[93] Decreto 1066 de 2015, artículo 2.4.1.2.9.

[94] M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. En esa ocasión, la Sala Cuarta de Revisión analizó la tutela presentada por un integrante de la comunidad indígena Chenche Buenavista y Presidente de las Autoridades Tradicionales Indígenas de Colombia, quien había sido víctima, junto con su familia, de diferentes amenazas, intimidaciones y atentados desde el año 2010. En mayo de 2012, la UNP le informó que durante el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM), se dispuso el levantamiento de las medidas de protección que sobre él recaían, al considerar que el riesgo al que estaba expuesto era de naturaleza ordinaria.

[95] En el mismo sentido, las sentencia T-591 de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo; y T-190 de 2014. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

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

[97] Sentencia T-924 de 2014. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[98] M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. La Sala Tercera de Revisión conoció dos acciones de tutela con las que los actores (una mujer y un hombre) buscaban la protección de sus derechos a la vida y la seguridad personal, presuntamente vulnerados por la negativa de la UNP a brindar las medidas de seguridad que los demandantes aducían requerir, con carácter urgente, para precaver los distintos factores de riesgo a los que se habían visto sometidos, con ocasión del ejercicio de sus actividades sociales como líderes comunitarios de organizaciones de víctimas de desplazamiento forzado.

89. Más recientemente, en Sentencia **T-399 de 2018**,[99] la Sala Sexta concluyó que los defensores de derechos humanos, dentro de los que se encuentran los líderes sindicales, están amparados por una *presunción de riesgo* que debe ser considerada a la hora de establecer el grado de amenaza. Esta providencia también es relevante en tanto permite entender que la presunción de riesgo es desvirtuable y no significa automáticamente que la UNP esté obligada a conceder un esquema de protección. Al analizar el caso concreto, la Sala determinó que no se evidenciaba un actuar irregular por parte de la entidad demandada (la UNP), pues ésta había respetado los protocolos, las normas y los principios aplicables para determinar razonable y rigurosamente el ámbito de protección del accionante.

90. Enseguida, se adoptó la Sentencia **T-473 de 2018**.[100] En ésta, se conoció la acción de tutela instaurada por un desmovilizado y líder social,[101] al que la UNP había ordenado desmontar gradualmente el esquema de seguridad que desde el año 2012 se le había asignado, bajo el argumento de que la recalificación de su caso arrojaba un riesgo ordinario. La Sala Novena hizo referencia a la presunción de riesgo que, como se señaló en la citada Sentencia T-924 de 2014, reviste la situación de algunas personas que, como los líderes sociales, se encuentran mayormente expuestas a situaciones que amenazan su vida.

91. Finalmente, es importante traer a mención la Sentencia **T-199 de 2019**[102] en donde se estudió la situación de un periodista cuyo nivel de riesgo se recalificó como *ordinario* y, por ende, la UNP dispuso el desmonte de su esquema de seguridad. La Sala Sexta concedió el amparo y presentó una *ratio decidendi* que resume la evolución jurisprudencial aquí descrita respecto al deber de motivación y la carga de la prueba en cabeza de la UNP:

> "En este sentido, la Sala observa que la entidad accionada tiene el deber de motivar claramente los actos administrativos que dicta, de modo que debe ofrecer explicaciones suficientes y libres de contradicciones en relación con las decisiones administrativas que toma. En esa medida, resultaba indispensable que la demandada explicara al actor, de manera adecuada y específica, por qué tales hechos relevantes no constituían amenazas directas en su contra."[103]

92. En efecto, la Unidad Nacional de Protección es el órgano técnico y especializado competente para confirmar o desvirtuar el nivel de amenaza extraordinario que se cierne sobre una persona. En ocasiones, además, trasladar la carga de la prueba -así sea sumaria- sobre el solicitante puede resultar desproporcionado en tanto desconoce la vulnerabilidad de algunos sectores que no cuentan con los medios mínimos para acreditar su rol social o para aportar las pruebas conducentes que demuestren las amenazas que se ciernen sobre su

---

[99] M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.
[100] M.P. Alberto Rojas Ríos.
[101] 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.
[102] M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.
[103] T-199 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

vida.[104] La exigencia probatoria que puede hacerse al director de una reconocida organización social que reside en una ciudad capital y que recibe amenazas que quedan luego registradas en sus redes sociales, no es comparable con la capacidad real que tienen otros tantos líderes comunitarios y anónimos en sectores rurales y apartados de la geografía nacional, que no hacen parte de una organización reconocida y quienes muchas veces reciben amenazas verbales que no dejan registro documental alguno. Por ello, es necesario que entre mayor sea el grado de vulnerabilidad del solicitante, la Unidad Nacional de Protección asuma un papel más activo y la carga probatoria en la comprobación del riesgo.

93. Para lo anterior, es necesario tener en cuenta que según el más reciente informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, construido a partir de los reportes de la sociedad civil y de las investigaciones oficiales, se ha establecido que hay ciertos grupos de personas defensoras de derechos humanos que se han visto expuestos a una mayor situación de riesgo, y que por tanto requieren de una protección reforzada y diferenciada, entre los cuales se incluyen: *(i)* líderes y lideresas comunales, comunitarios y campesinos; *(ii)* líderes y lideresas indígenas y afrodescendientes; *(iii)* mujeres defensoras; *(iv)* defensores y defensoras de personas LGBTI; *(v)* defensoras y defensores del Acuerdo Final; y, *(vi)* sindicalistas. Identificar los grupos en los que se están concentrando los ataques permitirá brindar una respuesta estatal más adecuada y oportuna, partiendo de la presunción del riesgo en que se encuentran.

94. En resumen, la UNP es responsable de garantizar oportunamente las medidas de protección adecuadas y suficientes para evitar que el riesgo *extraordinario* o *extremo* sobre una persona se materialice. Las decisiones que profiera, además, tienen que respetar las garantías del debido proceso y, en particular, la carga de motivación. Esto requiere de un papel activo de la entidad en la valoración del riesgo real que enfrenta una persona, la cual debe estar soportada en argumentos técnicos y específicos sobre su situación; y no en ideas abstractas sobre el nivel de amenaza o en consideraciones ocultas que no permitan al interesado "*conocer las razones por las cuales este fue denegado u otorgado de manera diferente a sus expectativas, ya que para ejercer el derecho a la defensa requiere saber a qué argumentos oponerse.*"[105]

95. Es por esta razón que el principal remedio dispuesto por la jurisprudencia en estos casos ha sido ordenar un nuevo estudio del riesgo que satisfaga las exigencias argumentativas. La Sala pasa ahora a explicar este punto.

---

[104] Esto fue motivo de preocupación para el Relator Especial, quien luego de su visita a Colombia manifestó: "*El proceso para acceder al Programa de Protección de la UNP comienza con el diligenciamiento de un formulario de registro, que requiere que se envíe un conjunto de documentos mínimos junto con el formulario. Algunos defensores que conocí no pudieron presentar oportunamente una solicitud formal de protección debido a las dificultades para obtener dichos documentos. Es de particular preocupación que alguien que defiende los derechos humanos deba presentar una acreditación para respaldar su solicitud. Llamó mi atención que las mujeres defensoras de los derechos humanos, cuyo trabajo en muchos casos es subvaluado, pueden enfrentar obstáculos adicionales para cumplir con este requisito en particular. Esto también representa un desafío adicional para quienes se encuentran en situación de desplazamiento interno, viven en áreas remotas o tienen menos contacto con organizaciones nacionales e internacionales.*" Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores y las Defensoras de Derechos Humanos, *Declaración de fin de misión, luego de la visita a Colombia, 20 de noviembre al 3 de diciembre de 2018.* pág. 19.

[105] Sentencia T-707 de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa.

5.3. Los principales remedios empleados por el juez de tutela frente a los casos en los que la UNP desmonta o no otorga un esquema de protección por considerar que se trata de un riesgo ordinario

96. Esta Sala de Revisión, en Sentencia T-388 de 2019,[106] identificó ocho decisiones que constituyen precedente, por tratarse de casos en los que se controvertían decisiones de la UNP, en las que se finalizó la concesión de medidas de protección o se abstuvo de concederlas, al calificar el riesgo como ordinario. Se trata de las sentencias: T-078 de 2013,[107] T-591 de 2013,[108] T-190 de 2014,[109] T-224 de 2014,[110] T-460 de 2014,[111] T-124 de 2015,[112] T-399 de 2018[113] y T-473 de 2018.[114] En seguida, se exponen las reglas jurisprudenciales relevantes para el análisis del caso objeto de este pronunciamiento y que reconocen, como regla general, la competencia de la UNP para valorar las situaciones de riesgo, pero que también ha llevado a la Corte a recordarle a la entidad la importancia de valorar rigurosamente el contexto y las condiciones particulares de amenaza en que se encuentra un persona, llegando incluso, en casos excepcionales, a ordenar directamente las medidas de seguridad.

97. *La UNP es la entidad que tiene la competencia, el talento humano y el conocimiento técnico para determinar el nivel de riesgo de un ciudadano y las medidas de protección a adoptar*. La jurisprudencia constitucional ha reconocido, tal y como lo dispone el ordenamiento jurídico, que la UNP es la entidad competente para decidir si un ciudadano es objeto del programa de protección, con base en el procedimiento descrito previamente, por encontrarse en un nivel de riesgo *extraordinario* que amerite medidas de protección.

98. *Por regla general, el juez de tutela ordena a la UNP que evalúe nuevamente el riesgo del accionante*. Esta Corporación ha ordenado a la UNP la reevaluación del riesgo, debido a que la decisión no estuvo suficientemente motivada y omitió valorar circunstancias mencionadas por los accionantes. Así, por ejemplo, la Sentencia T-591 de 2013 consideró que la decisión en la que se retiraron las medidas de seguridad estaba "*deficientemente motivada", "porque se limita a mencionar que el estudio de seguridad arrojó un resultado de 'ordinario', pero no menciona si el actor pertenece o no al grupo de población protegida por la UNP, ni las opciones con que él cuenta, diferentes a la protección que presta la Unidad, para salvaguardar su vida."* De igual manera, la Sentencia T-190 de 2014 ordenó a la UNP que *"realice una reevaluación respecto de las condiciones actuales de riesgo afrontadas por el accionante y, en todo caso, la decisión adoptada le sea comunicada mediante acto administrativo motivado a efectos de que éste (…)."* En el mismo sentido, se pronunciaron las sentencias T-224 de 2014, T-124 de 2015, T-124 de 2015

---

[106] M.P. Diana Fajardo Rivera.
[107] M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.
[108] M.P. Mauricio González Cuervo.
[109] M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.
[110] M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.
[111] M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.
[112] M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.
[113] M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.
[114] M.P. Alberto Rojas Ríos.

(expediente T-4.597.107) y la T-473 de 2018.

99. *De manera excepcional, el juez de tutela podría ordenar la continuidad de las medidas de protección, cuando concluya que en el caso concreto existen pruebas de la apremiante situación de riesgo del accionante.* En unas ocasiones, también se ha ordenado en sede de tutela la continuidad de las medidas de protección, dado que existen elementos suficientes para concluir que el riesgo al que está sometido el accionante así lo amerita. Por ejemplo, en la Sentencia T-078 de 2013 ordenó la continuidad de las medidas de protección, dado que afirmó que la situación de seguridad del accionante lo había *"agobiado"* y ello era conocido por el Estado y, en consecuencia, concluyó que:

> "fue poco afortunada la decisión adoptada por la Unidad Nacional de Protección, adscrita al Ministerio del Interior, que si bien tuvo en consideración diferentes variables al momento de revalorar la situación de seguridad de demandante, específicamente, se apoyó en los informes de diferentes instituciones que no dieron cuenta de la existencia, supuestamente, de factores objetivos y subjetivos que pudieran comprometer su derecho a la seguridad personal, lo único cierto es que no pueden ser considerados como determinantes para concluir que sobre el accionante no se cierne una amenaza extraordinaria, pues a las claras, existían otros factores o elementos que fueron pasados por alto como (i) la vulnerabilidad a la que está expuesto el pueblo Pijao, en el contexto del conflicto armado interno; (ii) la situación de seguridad de su hijo; (iii) la condición de activista indígena (que no ha sido rebatida por la entidad accionada); y (iv) las medidas cautelares dispensadas por la CIDH, desde el año 2003."[115]

100. *La UNP debe tener en cuenta el contexto en el que se encuentran los ciudadanos que solicitan las medidas de protección, no solamente su situación individual.* La jurisprudencia constitucional ha resaltado la importancia de valorar el contexto en el que se encuentran los ciudadanos que solicitan las medidas de protección. Así, por ejemplo, la Sentencia T-078 de 2013 resaltó la difícil situación de las comunidades indígenas en el marco del conflicto armado, también reconocida en el Auto 004 de 2009, las que por la violencia a sus pueblos se encuentran ante una amenaza de exterminio cultural y físico. La Sentencia T-473 de 2018 enfatizó la necesidad de que la UNP tenga en cuenta el contexto en el que se encuentra el ciudadano que solicita medidas de protección al momento de calificar el riesgo. Sobre el particular dijo:

> "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 ataques que ha sufrido este grupo poblacional, tal como lo ha denunciado la Defensoría del Pueblo

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

y otras entidades públicas y privadas."[116]

101. A partir de todo lo expuesto, la Sala estima importante, a manera de conclusión, resumir las consideraciones plasmadas en este capítulo de la siguiente manera:

(i) En defensa de la vida, la seguridad y la integridad personal, al Estado le asiste la obligación de *(a)* identificar el riesgo que se cierne sobre una persona o grupo de personas; *(b)* valorar, con base en un estudio cuidadoso de cada situación, la existencia, las características y el origen o fuente del riesgo; *(c)* definir oportunamente las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar que el riesgo se materialice; *(d)* adoptar las medidas de manera oportuna y en forma ajustada a las circunstancias de cada caso, en forma tal que la protección sea eficaz; *(e)* evaluar periódicamente la evolución del riesgo; *(f)* dar una respuesta efectiva ante signos de concreción o realización del riesgo; y, *(g)* abstenerse de adoptar decisiones que creen un riesgo.

(ii) El riesgo que activa las obligaciones especiales del Estado en materia de seguridad es el *extraordinario* o *extremo*, esto es, aquel que sea específico, individualizable, concreto, presente, importante, serio, claro y discernible, excepcional y desproporcionado.

(iii) La administración, más específicamente, el Director de la Unidad Nacional de Protección, tiene el deber de argumentar sus decisiones a partir de conceptos técnicos que soporten la determinación de otorgar, modificar o finalizar medidas de seguridad. Para estos fines, la matriz de calificación es un mecanismo válido en tanto herramienta técnica. Sin embargo, no es suficiente con presentar las conclusiones que arroja esta matriz, pues también debe explicarse al interesado las razones específicas que fundamentan la decisión para que, si es del caso, éste pueda impugnar aquellos argumentos que considere equivocados.

(iv) Entre mayor sea el grado de vulnerabilidad del solicitante, la Unidad Nacional de Protección debe asumir la carga probatoria y un papel más activo en la comprobación del riesgo que se cierne sobre la persona. Para esto, es importante reconocer que hay ciertos grupos de personas que se han visto expuestos a una mayor situación de amenaza y que, por tanto, requieren de una protección reforzada y diferenciada del Estado, partiendo de la presunción del riesgo, la cual solo puede ser desvirtuada luego de estudios técnicos y rigurosos de seguridad.

(v) En los casos en que el juez de tutela advierta que la decisión a la que llega la autoridad es irrazonable o no está suficientemente motivada, podrá ordenar a la UNP que evalúe nuevamente el riesgo del accionante y, de manera excepcional, cuando esté acreditada una

[116] Sentencia T-473 de 2018. M.P. Alberto Rojas Ríos.

amenaza inminente y grave sobre su integridad, podrá ordenar directamente las medidas de protección.

102. Con base en las consideraciones y reglas jurisprudenciales descritas, la Sala Segunda analizará las pretensiones formuladas por los accionantes.

6. La Unidad Nacional de Protección vulneró los derechos fundamentales a la vida, a la seguridad y a la integridad personal de los accionantes, al proferir decisiones insuficientemente motivadas que no desvirtúan la presunción de riesgo extraordinario sobre estos

103. **Saúl David Carrillo Urariyu** es un líder étnico que reside en el municipio de Barrancas, en el departamento de La Guajira. Se ha destacado por sus labores dentro de la organización indígena "Aciwasug" y como delegado a la Mesa Permanente de Concertación, en defensa de los derechos de las comunidades étnicas. Ha manejado temas controversiales, como el sector carbonífero, lo que "*ha generado conflictos por la defensa de los derechos de su comunidad, así como la afectación ambiental en los territorios*."[117] Asegura haber sido blanco de múltiples amenazas y persecuciones que han puesto en peligro su vida, su integridad personal y la de su familia.

104. De acuerdo con la información que obra en el expediente, el caso del señor Carrillo ha sido atendido por la Unidad Nacional de Protección (UNP) desde 2014. Si bien los últimos análisis han confirmado que su riesgo continúa siendo *extraordinario*, su calificación ponderada ha disminuido, lo que significó en 2019 la reducción de su esquema, como se observa en la siguiente tabla:

Historial de calificación del riesgo del señor Saúl David Carrillo		
Acto administrativo	**Nivel de riesgo**	**Medidas de protección**
Resolución 2955 del 25 de abril de 2018	Extraordinario: 53,33%	Ratificar esquema de protección tipo 2 conformado por un vehículo blindado, dos hombres de protección con enfoque diferencial y/o de confianza, un medio de comunicación y un chaleco blindado
Resolución 0615 del 28 de enero de 2019	Extraordinario: 51,11%	Finalizar un vehículo blindado y un hombre de protección. Ratificar un medio de comunicación, un chaleco blindado y un hombre de protección con enfoque diferencial y/o de confianza.
Resolución 6448 del 05 de septiembre de 2019	Extraordinario: 51,11%	Ratificar un medio de comunicación, un chaleco blindado y un hombre de protección con enfoque diferencial y/o de confianza.
Resolución	Extraordinario:	Ajustar medidas de protección a esquema

[117] UNP. Resolución 3021 del 07 de mayo de 2020.

3021 del 07 de mayo de 2020	53,88%	tipo uno de la siguiente manera: Ratificar un medio de comunicación, un chaleco blindado y un hombre de protección con enfoque diferencial y/o de confianza. Implementar un vehículo convencional y un hombre de protección con enfoque diferencial y/o de confianza.”

105. **Francisco Barreto**, por su parte, declara ser sobreviviente de la Unión Patriótica y militante del Partido Comunista Colombiano. Además, asegura hacer parte de la Central Nacional Provivienda y promotor de la Cooperativa de excombatientes de las FARC-EP, entre otras posiciones de liderazgo político y social. Considera que por su labor ha sido blanco de “*las fuerzas oscuras de este país*” que han buscado atentar en su contra.[118]

106. El caso del señor Barreto hace parte del Programa especial de protección para dirigentes, miembros y sobrevivientes de la Unión Patriótica y del Partido Comunista.[119] Fue valorado inicialmente por la UNP en 2015, calificándose el nivel de riesgo como *extraordinario* con una matriz de 52.77%. No obstante, la calificación de 2019 arrojó un valor ponderado de 40,00%, lo que lo sitúa en una franja de riesgo *ordinario*. En consecuencia, se dispuso el desmonte gradual de su esquema, conservando únicamente las medidas blandas de seguridad, como se observa a continuación:

Historial de calificación del riesgo del señor Francisco Barreto		
Acto administrativo	**Nivel de riesgo**	**Medidas de protección**
Resolución 325 del 28 de diciembre de 2015	Extraordinario: 52,77%	Implementar esquema de protección tipo 2 de la siguiente manera: un vehículo blindado, dos hombres de protección, un medio de comunicación y un chaleco blindado
Resolución 7640 del 21 de noviembre de 2017	Extraordinario: 51,11%	Ratificar esquema de protección tipo 2 de la siguiente manera: un vehículo blindado, dos hombres de protección; un medio de comunicación y un chaleco blindado
Resolución 2234 del 27 de marzo de 2019	Ordinario: 40.00%	Realizar desmonte gradual de la siguiente manera: Finalizar un vehículo blindado y un hombre de protección Ratificar un hombre de protección por un término de tres meses. Un medio de comunicación y un chaleco blindado.

[118] Cuaderno de primera instancia, folio 4.
[119] Decreto 1066 de 2015, Parte 4, Título 1, Capítulo 3.

		Implementar apoyo de transporte de tres SMMLV, durante nueve meses
Resolución 6581 del 10 de septiembre de 2019	Ordinario: 40.00%	Finalizar un vehículo blindado y un hombre de protección. Ratificar un medio de comunicación y un chaleco blindado. Implementar apoyo de transporte de tres SMMLV hasta el 07 de diciembre de 2019.

107. Los casos referidos tienen en común la solicitud de amparo de dos líderes sociales, cuya calificación del riesgo disminuye gradualmente, lo que trae consigo el desmonte o la reducción del esquema de protección. De acuerdo con la UNP, los accionantes no acreditaron una *amenaza* grave y verificable en su contra que ameritara mantener los esquemas inicialmente previstos. A esta conclusión se oponen los señores Carrillo y Barreto, argumentando que su vida continúa bajo grave amenaza.

108. Dicho lo anterior, la Sala encuentra que los accionantes encajan en dos de los grupos en especial situación de riesgo, de acuerdo con el más reciente informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.[120] El señor Saúl David Carrillo es un líder indígena de la comunidad Wayuú. Por su parte, el señor Francisco Barreto es un defensor del Acuerdo de Paz que ha venido trabajando por la efectiva reincorporación de los excombatientes de la guerrilla.

109. La Sala Segunda de Revisión también observa, de entrada, que no parece haber un parámetro objetivo para determinar cómo se reducen las medidas de seguridad luego de una disminución en la calificación del riesgo. De hecho, los procesos acumulados en esta ocasión ponen en evidencia un tratamiento desigual, pues pese a que ambos accionantes fueron calificados en un momento dado con un riesgo extraordinario igual (51,11%), recibieron un esquema de protección distinto, sin una justificación que soportara tal tratamiento dispar.

110. La Sala también encuentra que los procesos descritos no son casos "*fáciles*", en el sentido que las pruebas y denuncias aportadas permitan concluir, de entrada, que la vida de los accionantes se encuentra ante un grave e inminente riesgo de ataque. Existe, por el contrario, un margen razonable de duda sobre las pretensiones que formulan en defensa de su derecho a la vida, la seguridad y la integridad personal. Sin embargo, y pese a la apariencia de corrección en las decisiones de la Unidad Nacional de Protección, la Sala considera que esta duda que hoy enfrenta el juez constitucional es el resultado de una serie de irregularidades y omisiones en el proceder de la UNP que, en su conjunto, evidencian que la entidad no cumplió cabalmente sus obligaciones en el marco

[120] "*La Comisión ha identificado que en Colombia, ciertos grupos de personas defensoras de derechos humanos se han visto expuestos a una mayor situación de riesgo, y que por tanto requieren de una protección reforzada y diferenciada, entre los cuales incluyen: (i) líderes y lideresas sociales; (ii) líderes y lideresas indígenas y afrodescendientes; (iii) mujeres defensoras; (iv) defensores y defensoras de personas LGBTI; (v) defensoras y defensores del Acuerdo Final de Paz; (vi) sindicalistas."* CiDH. *Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia*. OEA/Ser.L/V/II. 6 diciembre 2019. Párr. 47.

del programa de protección a líderes. De ahí que la persistencia en la duda deba resolverse en favor de los solicitantes, dado el contexto de violencia generalizada contra esta población.

111. En particular, la Sala revisará las siguientes tres irregularidades que son comunes a los expedientes acumulados: *(i)* el incumplimiento del deber de calificación periódica del riesgo; *(ii)* la falta de motivación suficiente, clara y específica de los actos administrativos; *(iii)* la ausencia de parámetros objetivos para ajustar un esquema de seguridad y *(iv)* el valor desproporcionado que se otorga a la falta de resultados en la investigación penal respecto a las amenazas denunciadas por los accionantes.

6.1. La UNP incumplió el deber de seguimiento y calificación oportuna de la situación de los protegidos

112. Como ya se mencionó en el capítulo 5 *supra*, la primera obligación del Estado frente al derecho a la seguridad es identificar el riesgo extraordinario que se cierne sobre una persona, y advertir oportunamente sobre su existencia a los afectados. Uno de los deberes concretos en que se traduce este mandato, es la obligación de reevaluar el nivel de riesgo de las personas que hacen parte del Programa de Protección una vez al año, o antes si existen nuevos hechos que puedan generar una variación del riesgo.[121] Para ello le corresponde a la UNP "*hacer seguimiento periódico a la implementación, al uso y a la oportunidad, idoneidad y eficacia de las medidas de protección.*"[122]

113. Contrario a lo dispuesto por la normatividad, en los procesos acumulados la UNP no actuó diligente, oportuna y oficiosamente. En el caso de **Saúl Carrillo**, se tiene constancia de los correos enviados por su equipo de escoltas a la UNP, el 21 de enero y el 10 de julio de 2018, informando que: "*por la finca han pasado hombres encapuchados y armados preguntando cuando viene el dueño y días atrás también pasaron en horas de la noche personas por el lado atrás de la casa de mi protegido personas extrañas.*"[123] También obra copia de la denuncia interpuesta por el accionante ante la Fiscalía, el 13 de febrero de 2018, por hechos ocurridos dos días atrás, cuando un motociclista con el rostro cubierto se dirigió a su hermano en los siguientes términos: "*dile a Saúl que como siga hostigando con paros y huevonadas me iba a pesar, que como se me ocurriera bloquear la vía nuevamente con la comunidad me tenían que buscar en la morgue*"[124]. En la misma denuncia, el accionante asegura haber recibido amenazas de un supuesto guerrillero del ELN, quien le señaló que debía renunciar a sus actividades, pues de lo contrario lo "*renunciaban a plomo*"[125]. El 21 de octubre de 2018, habría sido víctima de un seguimiento ilegal por parte de dos personas encapuchadas, quienes pretendían ingresar a su domicilio, lo cual se frustró gracias a la alerta que elevó la misma comunidad y a los disparos evasivos que realizó su escolta.[126]

---

[121] Decreto 1066 de 2015, artículo 2.4.1.2.40. parágrafo 2.
[122] Decreto 1066 de 2015, artículo 2.4.1.2.28. numeral 13.
[123] Cuaderno de primera instancia, folio 35.
[124] Cuaderno de primera instancia, folio 23.
[125] Cuaderno de primera instancia, folio 24.
[126] Cuaderno de primera instancia, folio 38.

114. Sobre estos hechos, los escoltas asignados y el mismo protegido enviaron comunicaciones a la Unidad Nacional de Protección y a la Fiscalía, alertando sobre lo ocurrido. Sin embargo, en su momento no se activó ningún protocolo de verificación de la amenaza, no se estudió la idoneidad del esquema de protección o se procedió a la reevaluación del riesgo. La UNP esperó hasta que se cumpliera un año de la resolución vigente para expedir una nueva valoración del caso. Esto desconoce la eficacia y oportunidad con que se supone debe actuar la Unidad.[127] Llama también la atención que fue una decisión judicial la que impulsó la ruta ordinaria para valorar las nuevas amenazas denunciadas por el señor Carrillo. Luego del fallo de primera instancia que concedió el amparo, mediante memorando interno del 17 de mayo de 2019, la Oficina Asesora Jurídica de la entidad solicitó "*de manera URGENTE dar prioridad y celeridad… activando la ruta ordinaria del programa de protección*."[128]

115. La tardanza en la valoración del riesgo se hace patente también en la más reciente Resolución 3021 del 07 de mayo de 2020, la cual analiza presuntas conductas intimidatorios ocurridas en el mes de septiembre de 2019.[129] Es decir, el dictamen sobre la idoneidad del esquema de seguridad asignado y la situación de riesgo llega ocho meses después de los hechos que presuntamente pusieron en riesgo adicional su vida e integridad.

116. El caso del señor **Francisco Barreto** es aún más preocupante. De acuerdo con la información allegada por la Unidad Nacional de Protección, transcurrió un año y medio desde la Resolución 7640 de 2017 que había calificado su riesgo como *extraordinario* hasta la nueva Resolución 2234 de 2019 que reconsideró su situación como una amenaza *ordinaria*. Este amplio lapso trasgrede el deber de seguimiento periódico a la implementación, al uso y a la eficacia del esquema. En este caso, al igual que en el anterior, fue la decisión judicial de instancia la que activó la ruta ordinaria del programa de protección, como consta en el memorando interno del 13 de junio de 2019.[130]

117. Las tardanzas descritas preocupan. Desconocen los deberes de diligencia que le corresponde a la UNP en la revisión periódica, oficiosa y oportuna de la situación de los protegidos. Lo que se hace más grave puesto que, como informó la Unidad, el proceso de calificación toma en promedio 95 días. Tampoco es deseable que los fallos de tutela se conviertan en una suerte de prerrequisito para activar la ruta ordinara de protección, en detrimento del deber de diligencia en cabeza de la UNP. Además, estas demoras no permiten hacer un seguimiento periódico e integral a la situación del protegido, sorprendiéndolo con cambios drásticos en su calificación del riesgo.

---

[127] Entre los principios rectores del programa de protección, se incluyen la eficacia y la idoneidad de las medidas. Ver Decreto 1066 de 2015, artículo 2.4.1.2.2.
[128] Cuaderno de revisión, folio 157.
[129] UNP. Resolución 3021 del 07 de mayo de 2020: "*durante la entrevista señaló que el día 13 de septiembre de 2019 se presentaron en una finca de su propiedad … cuatro desconocidos con armas de fuego que preguntaron por él, indicando que iban por una guaca. Pero el evaluado posteriormente verificó el lugar con ayuda del ejército y no vieron rastros de esa actividad. También señaló que un vecino de su finca le informó que en septiembre de 2019, estaban rondando personas extrañas por la finca, y a los días secuestraron* [*a otra persona*] *en una finca vecina.*"
[130] Cuaderno de Revisión, folio 109.

6.2. La UNP no motivó de manera suficiente, clara y específica los actos administrativos que ordenaron la disminución/desmonte del esquema

118. La postura asumida por la UNP dentro del procedimiento de protección y luego reiterada ante la Corte, evidencia el convencimiento que tiene la entidad de no ser el responsable último de la valoración del riesgo y de la determinación de las medidas a implementar. Por ello fue que sostuvo que la competencia recaía exclusivamente sobre los cuerpos colegiados que hacen parte del CERREM. Esta afirmación, como se explicó en el capítulo 5 *supra*, es incorrecta, pues desconoce la responsabilidad transversal y última que se confirió a la UNP como coordinador integral de la estrategia de protección.

119. Esto podría explicar por qué las resoluciones que resuelven la situación de los solicitantes no están debidamente motivadas. La UNP parece asumir, en algunos casos, que basta con hacer referencia a la sesión técnica del CERREM en la que se emitieron las recomendaciones, para justificar la medida. Esta aproximación desconoce la carga de motivación suficiente, clara y específica que todo acto administrativo debe satisfacer, especialmente cuando lo que está en discusión es la concesión o desmonte de un esquema de seguridad.

120. En el caso del señor **Saúl Carrillo**, la Resolución 0615 del 28 de enero de 2019 es el objeto central de la acción de tutela porque fue esta decisión la que dispuso reducir el esquema de seguridad, prescindiendo de un vehículo blindado y un hombre de protección, dejando sólo un medio de comunicación, un chaleco blindado y un hombre de protección con enfoque diferencial. Según se lee en el referido documento, la disminución del esquema obedece a que no se pudo corroborar la existencia e inminencia de las amenazas referidas:

> "De acuerdo con lo señalado, el caso del señor Saul David Carrillo Urariyu y conforme al resultado de las actividades de campo, recopilación y análisis de la información en el desarrollo de la revaluación del nivel de riesgo por temporalidad, en su condición de: "*Dirigentes, Representantes o miembros de grupos étnicos*", además, de la respuesta suministrada por las autoridades públicas consultadas, se observa que el evaluado no ha presentado en los dos últimos años amenazas directas pese a que narra un hecho del 24 de octubre de 2018 el cual no pudo ser corroborado por las autoridades competentes. Sin embargo, se determinó como riesgo extraordinario, en vista de que, actualmente el evaluado es Representante del Cabildo indígena llamado Aulalayú del sur de La Guajira, adicionalmente se tuvo en cuenta el contexto de orden social, público y político y las características de seguridad en la zona que reside y desarrolla las actividades debido a su alta visibilidad y liderazgo."[131]

121. Esta conclusión fue luego reiterada y profundizada por la Resolución 6448 del 05 de septiembre de 2019 en los siguientes términos:

---

[131] Cuaderno de primera instancia, folio 13.

> "una vez verificado el instrumento de valoración del nivel de riesgo individual, para el caso del señor Saúl David Carrillo Urariyu se tuvo en cuenta la información suministrada por las entidades y autoridades consultadas, por lo que se puede evidenciar que el evaluado registró tres denuncias ante el ente investigador, por el delito de amenaza en el año 2019, la cual se encuentra en estado activo, en etapa de indagación. De igual forma, verificando el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, se observa que el municipio de Barrancas, Guajira, no cuenta con alerta temprana vigente; sin embargo, se tiene en cuenta la Alerta Temprana 026-18, la cual hace referencia a líderes y defensores de derechos humanos, referenciando al municipio y la población del evaluado; por otra parte, en información aportada por las autoridades, se cuenta con el análisis realizado al panfleto, sobre lo cual inteligencia policial informa que los términos utilizados en el pasquín no coinciden con los panfletos elaborados por grupos criminales estructurados; asimismo pone en conocimiento el contexto que se está presentando en la actualidad en el municipio de Barrancas, donde se conoce la presencia del ELN en el Cordón del Perijá y de disidencias de las FARC."[132]

122. La Sala observa, en primer lugar, que la UNP confiere un valor mayúsculo al hecho de que los procesos por amenazas ante la Fiscalía General no hayan conducido a resultados tangibles. De hecho, el analista de base asignó un porcentaje mínimo al primer eje de la matriz de calificación, denominado "*evaluación de la amenaza*", al considerar que la investigación de la Fiscalía se encuentra en etapa de indagación y por lo tanto aún se desconoce la identidad, y el interés del agresor, así como la inminencia y la capacidad de materialización del ataque.[133] Esto contradice la jurisprudencia que ha sido enfática al indicar que el derecho a la seguridad no puede condicionarse a la existencia de sentencias condenatorias que den cuenta de los hechos, en la medida en que su función es protectora, a diferencia de lo que ocurre con la acción penal.[134]

123. El proceso penal, aunque importante, no es indispensable para valorar el riesgo sobre una persona. Se trata de áreas interconectadas pero independientes. El derecho a la seguridad requiere una aproximación más flexible y garantista, pues debe garantizarse con independencia de la judicialización de los responsables. Es necesario además preservar esta distinción porque, como se explicará en el capítulo siguiente, la tasa de impunidad sobre este tipo de conductas delictivas continúa siendo demasiado alta. No se pueden imponer

---

[132] Cuaderno de revisión, folio 85.
[133] Cuaderno de revisión, folio 108.
[134] Así lo expresó la Corte en la sentencia T-853 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva: "[*E*]*l análisis de los elementos probatorios relacionados con la existencia de amenazas al derecho fundamental a la seguridad personal, no gira en torno a la existencia de condenas o investigaciones penales que corroboren los hechos. Dada la función eminentemente protectora de los derechos fundamentales de la acción de tutela, en contraste con la función punitiva del derecho penal, es apenas natural que sigan estándares de prueba diferentes. En la acción de tutela, concretamente, una amenaza puede acreditarse mediante pruebas sumarias; existe plena informalidad en la recolección y análisis de las mismas; se presume la veracidad de los hechos narrados por el peticionario y no discutidos por la parte accionada, y se da aplicación al principio pro homine en la valoración de los hechos. Se trata de exigencias propias de la protección de derechos fundamentales que son independientes de que opere el ius puniendi estatal como medida de protección de bienes jurídicos escogidos como trascendentes por el legislador al configurar la política criminal*." Reiterada en Sentencia T-078 de 2013. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

entonces cargas desproporcionadas a los solicitantes de protección, sujetando la calificación del riesgo al éxito del proceso penal.

124. La UNP apoya su conclusión en otro argumento adicional. Considera que los panfletos intimidatorios tampoco son concluyentes. Para esto, se apoya en un informe de inteligencia policial sobre uno de los panfletos en mención, elaborado por una estructura autodenominada "Águilas negras". De acuerdo con el examen de inteligencia rendido, "*durante los años 2006 y 2009, el Gobierno Nacional logró la desarticulación total de estos grupos. Los términos utilizados en el pasquín no coinciden con los panfletos elaborados por grupos criminalmente estructurados… la utilización semántica de águilas Negras estaría siendo empleada con el propósito de generar intimidaciones con intereses particulares conexos a sectores indeterminados.*"[135] Acogiendo íntegramente este reporte, la UNP descartó la veracidad del panfleto.

125. Tal conclusión resulta problemática por varias razones. Para empezar, la UNP solo tuvo en cuenta el panfleto físico suscrito por las "Águilas Negras", pero ignoró los demás mensajes intimidatorios enviados vía WhatsApp, así como una ofrenda floral anónima que fue arrojada en la casa del hermano junto con una nota amenazante, dirigida -esta sí- específicamente contra al señor Saúl Carrillo.[136] Hechos que fueron denunciados en su momento ante la Fiscalía e incluidos en el expediente que lleva la UNP, pero que no fueron considerados por las resoluciones que determinaron disminuir su esquema.

126. Segundo, en lo referente al informe de inteligencia, el propio documento advierte que "*las actividades de inteligencia y contrainteligencia se desenvuelven en el marco del procesamiento, análisis y difusión de información, soportada en un conjunto de datos y operaciones objetivas que suelen tener margen de duda.*"[137] En efecto, este tipo de reportes "*trabajan sobre un margen de conjeturas o hipótesis sobre numerosa información*", por lo que no tienen efecto jurídico de prueba.[138] Esto quiere decir que, al igual que ocurre con las indagaciones en curso ante la Fiscalía, los informes de inteligencia tampoco resultan concluyentes ni relevan a la UNP de hacer un estudio riguroso de todos los elementos disponibles para luego determinar, con un mayor grado de certeza, la situación de amenaza real sobre el solicitante.

127. Tercero, la UNP debe reconocer en su análisis las complejidades y dinámicas cambiantes de la violencia. Como ya se expuso, el escenario del persistente conflicto y el posconflicto suponen la diversificación de la criminalidad y un abanico aún mayor de actores en disputa. Que las denominadas "Águilas Negras" sea una organización cuya existencia y poder real siga siendo objeto de debate y que el panfleto analizado no encaje con el

---

[135] Cuaderno de Revisión, folio 207-208.
[136] Según los hechos relatados ante la Fiscalía, esto ocurrió la mañana del 13 de junio de 2019. La nota señala "*Para los hijos de putas, Saúl Javier Brito Carrillo, Saúl Carrillo Urariyú, ya huelen a cedro podrido, perros Hp que se creen los más chachitos de la familia. Escorias uno y que ganadero el otro malparido, y que dirigente indígena guerrillero, tienen los días contados, los vamos a matar hijos de putas. No crean que están blindados perros malparidos*." Cuaderno de revisión, folio 197.
[137] Cuaderno de revisión, folio 208.
[138] Sentencia C-540 de 2012. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

modus operandi de los grupos criminales reconocidos por el Estado colombiano,[139] no desdibuja el factor de amenaza que este tipo de misivas pueden representar. De hecho, en la actualidad persisten grandes dudas sobre quiénes están detrás de los asesinatos a los líderes sociales, dada la atomización del conflicto y la incursión de actores violentos en estructuras más pequeñas y poco conocidas. Este conjunto de incertidumbres debe operar en favor del protegido y no en su detrimento.

128. Además de lo anterior, cabe aclarar que, contrario a lo manifestado en la Resolución 6448, el municipio de Barrancas en La Guajira sí fue incluido por la Alerta Temprana No. 26 de 2018 de la Defensoría del Pueblo, entidad que ha venido reiterando el riesgo que enfrentan los líderes de la zona.[140]

129. La más reciente Resolución 3021 de 2020 de la UNP subsana parcialmente estas inconsistencias y ajusta el esquema de seguridad asignado al señor Saúl Carrillo, considerando que su matriz de riesgo ha aumentado. Dicho acto administrativo concluye que:

> "Que con fundamento en las actividades de verificación anteriormente indicadas, y teniendo en cuenta que el evaluado ha manifestado unos nuevos hechos de amenazas que a la fecha no sean podido convalidar; se considera que como Delegado de la Mesa Permanente de Concertación por los Pueblos Indígenas en representación de la Región Caribe, le corresponde manejar temas controversiales como el carbonífero que ha generado conflictos por la defensa de los derechos de su comunidad, así como la afectación ambiental en los territorios, así como realizar denuncias contra del sector público por diversas razones. Por lo cual, es posible evidenciar un riesgo para el evaluado derivado de su condición, su visibilidad y liderazgo, exponiéndose así a una situación compleja por su vulnerabilidad en los desplazamientos a zonas rurales de diferentes municipios de la Guajira y departamentos de la costa Atlántica, en vías de difícil acceso y con casi o nula presencia de la fuerza pública. Aunque no existen informes recientes de Alertas Tempranas, se resalta que la Alerta Temprana No. 026-18 emitida por el SAT, hace referencia a líderes indígenas, así mismo se tienen en cuenta los antecedentes recientes de homicidios en el mes de octubre contra líderes Wayuu como lo indican los medios abiertos. Por lo tanto, se termina que el evaluado continúa inmerso en un riesgo que no tiene la capacidad jurídica de soportar."[141]

130. La Sala destaca que en esta ocasión el análisis del riesgo sí valoró la alerta temprana de la Defensoría del Pueblo, y también recurrió a fuentes abiertas de información para comprender mejor la grave situación que enfrentan los líderes étnicos de la región caribe. No obstante, la calificación sobre el eje de "*amenaza*" sigue obteniendo una puntuación mínima pues según la entidad "*los*

---

[139] Según el Director de la Policía Nacional "*Las Águilas Negras no son conocidas en Colombia*". El Colombiano, noticia publicada el 19 de enero de 2020 en https://www.elcolombiano.com/colombia/director-de-la-policia-oscar-atehortua-habla-sobre-aguilas-negras-en-colombia-FB12315312

[140] Cuaderno de Revisión, folio 232. Defensoría del Pueblo, informe a la Corte.

[141] UNP. Resolución 3021 del 07 de mayo de 2020. pág. 4.

hechos de amenaza [*reflejados en panfletos y agresores anónimos*] *no se han podido convalidar.*"[142] El instrumento de ponderación otorga al eje de amenaza una puntuación de 6 sobre un máximo de 18, reiterando que si bien se radicó la correspondiente denuncia ante la Fiscalía, no ha sido posible individualizar o identificar a los autores y, por lo tanto, se desconoce su capacidad para materializar la amenaza y la inminencia de la misma.

131. Esto es relevante para el caso concreto. En recientes comunicaciones enviadas por el señor Saúl Carrillo a la Corte Constitucional, éste manifestó haber recibido un nuevo panfleto amenazante por parte de las *Autodefensas Gaitanistas de Colombia*, el cual se refiere expresamente a su persona y lo declara "*objetivo militar*". No obstante lo anterior, el accionante reitera que la UNP no ha tomado las medidas necesarias para proteger su vida.[143] Como se profundizará en el capítulo 6.4. de esta providencia, la UNP ha conferido una importancia desproporcionada a la falta de resultados y avances investigativos por parte de la Fiscalía General de la Nación en este tipo de conductas criminales, desconociendo así el grado de amenaza real que estos panfletos pueden representar para la vida de los líderes sociales.

132. Por último, no encuentra esta Sala ninguna consideración en la Resolución 3021 de 2020 que explique la razón por la cual el esquema de seguridad se redujo, en relación con el que el señor Saúl Carrillo obtuvo en 2018, pese a que su matriz de riesgo arrojó el valor más alto de amenaza en los últimos tres años.

133. Ahora bien, en lo referente al señor **Francisco Barreto**, la Corte observa que la insuficiencia y falta de especificidad argumentativa es más palmaria. La Resolución 2234 del 27 de marzo de 2019, mediante la cual se dispuso el desmonte de seguridad, se limita a sostener lo siguiente:

> "Que en el desarrollo de la valoración del nivel de riesgo realizada fueron tenidas en cuenta las siguientes consideraciones: población, antecedentes personales de riesgo, análisis de contexto, permanencia en el sitio de riesgo, vulnerabilidad asociada al entorno social, entorno en donde desarrolla actividades y/o trabajo, entorno social y comunitario, desplazamientos entre otras. Al respecto, se hace oportuno mencionar que, tales circunstancias fueron base y objeto del estudio del nivel de riesgo que se llevó a cabo, el cual se enfocó en todas y cada una de sus calidades, analizando de manera íntegra el resultado de la información compilada y las actividades de verificación en las diferentes etapas del procedimiento ordinario de la Unidad Nacional de Protección en atención a la normativa que rige a esta Entidad. […] Se puede evidenciar con base en la información recaudada que actualmente no se encuentra en un riesgo excepcional, como quiera que no se cumplen los parámetros estipulados en la Sentencia T-339, a falta de la existencia de una amenaza real, directa, inminente y especifica en su contra."[144]

---

[142] *Ibid.*
[143] Correos electrónicos enviados por el señor Saúl Carrillo a la Corte Constitucional el 21 de octubre y el 03 de noviembre de 2020. Adjunta, entre otros documentos, copia del panfleto amenazante.
[144] Cuaderno de primera instancia, folio 9.

134. Esta forma escueta y vaga de argumentación no satisface el deber de motivación que le asiste a la Unidad Nacional de Protección. No basta con remitir a la sesión técnica del CERREM para justificar la modificación o finalización de un esquema de seguridad. El protegido tiene derecho a conocer las razones técnicas y específicas que sustentan la decisión en su caso. Las consideraciones generales que trae la Resolución 2234 de 2019 claramente no cumplen estos parámetros. Posteriormente, el señor Barreto interpuso recurso de reposición, el cual fue resuelto por la Resolución 3900 del 31 de mayo de 2019 que dejó incólume la decisión inicial, pero al menos esta vez sí profundizó en las razones para desmontar el esquema de seguridad, así:

> "En el estudio del nivel de riesgo adelantado se dio aplicación a la Sentencia T-1026 de 2002 (realidad de la amenaza), de la cual se tiene para el caso en concreto: 1. *Realidad de individualidad*, el evaluado no se le han presentado hechos evidentes, concretos y actuales de amenazas en su contra, SPOA no registra denuncias por el punible de amenazas y la que se instauró a nivel colectivo se encuentra archivada por imposibilidad de determinar el autor activo de la conducta. 2. *Situación específica*, se confirma que el evaluado es miembro y sobreviviente de la UP, y, según lo informado por el evaluado en entrevista, su labor se concentra en apoyar las marchas y las movilizaciones de los colectivos que hacen parte como grupo político. 3. *Escenario*, según DIPOL en el Departamento de Huila y en el municipio de Neiva no hay presencia de Grupos Armados Organizados ni estructuras guerrilleras del ELN o FARC. 4. *Inminencia*, la inminencia es baja, toda vez que no existen hechos o información verificada y veraz que indique la existencia de hechos específicos, claros, en contra del evaluado".[145] (subrayado fuera del original)

135. En sede de revisión, se allegaron los documentos que integran la orden de trabajo en que se soportó la decisión. A partir de estos elementos adicionales -que no fueron dados a conocer al solicitante-, la Corte pudo entender las razones específicas para desmontar el esquema. Sin embargo, la argumentación presenta irregularidades similares a lo ocurrido con el señor Saúl Carrillo. En primer lugar, la Unidad Nacional de Protección otorgó una importancia preponderante al hecho de que los procesos ante la Fiscalía General no hubieran llegado a conclusión. En segundo lugar, omitió darle relevancia -verificando o desvirtuando- un panfleto que llegó a la sede del partido Unión Patriótica el 07 de septiembre de 2018, con amenazas hacia miembros de esa colectividad, incluido el señor Francisco Barreto.[146]

136. En esta ocasión, no se acudió siquiera a un concepto de Policía Nacional para indagar por las características del panfleto. El analista se limitó a señalar que "*no se registra presencia de grupos al margen de la ley en el municipio de*

---

[145] Cuaderno de segunda instancia, folio 15.

[146] Según se lee en la nota "*Reiteramos nuestra posición a nivel nacional en contrarrestar las estructuras urbanas de las insurgencias camufladas como supuestos líderes sociales … Los exhortamos que abandonen esta iniciativa de lo contrario estarán inmersos en la gran lista de falsos líderes sociales dados de baja*." Cuaderno de primera instancia, folio 12.

Neiva",[147] omitiendo considerar otro tipo de actores violentos que amenazan la vida de los líderes sociales, más allá de los grupos ilegales tradicionales. Tampoco parece haberse dado importancia al contexto en el que se encuentra el accionante, puesto que según la Alerta Temprana 026 de 2018 de la Defensoría del Pueblo, Neiva se encuentra incluido dentro de los municipios en riesgo.

137. En resumen, en ninguno de los procesos acumulados, la Unidad Nacional de Protección presentó la argumentación suficiente, clara y específica para disminuir o desmontar los esquemas de protección. Aunque la entidad recolectó valiosa información de distintas fuentes, el análisis presentado no permite descartar el nivel de amenaza sobre los accionantes, dejando un margen de duda que, en las condiciones actuales, puede resultar fatal, como efectivamente ha sucedido en otros casos durante el último año en los que líderes sociales con calificación del riesgo similar a la de los accionantes fueron asesinados.

138. La Sala admite que la investigación de estos casos es compleja y que el escenario de violencia generalizada contra líderes sociales hace más difícil la comprensión exhaustiva de este fenómeno. Pero para la Corte también es importante advertir que cuando subsista una duda razonable sobre el nivel de amenaza que enfrenta una persona, deberá aplicarse una presunción de riesgo y una interpretación favorable a sus derechos fundamentales a la seguridad, la vida y la integridad. Con mayor razón si la persona venía siendo cobijada por un esquema de protección en razón a su riesgo *extraordinario*. El riesgo sobre una persona no desaparece simplemente por el paso del tiempo.

139. Esta presunción es la opción más prudente y consecuente con la alarmante realidad que enfrenta el país en materia de líderes sociales. Según los registros de la UNP, en el último año siete de sus protegidos fueron asesinados, algunos de ellos tenían una calificación similar y una variación parecida de las condiciones a la reportada por los accionantes en este caso:

Nombre	**Municipio**	**Cargo/Actividad**	**Calificación del riesgo**	**Fecha y lugar del homicidio**
Karina García Sierra	Suarez (Cauca)	Candidata a la alcaldía de Suárez	**Extraordinario: 53.33%** Último estudio realizado en el abril del año 2019	1 de septiembre de 2019, zona rural.
Jhonatan Borja Pérez	Palmira (Valle del Cauca)	Excandidato a la alcaldía	**Sin calificación**[148]	31 de enero de

[147] Cuaderno de revisión, folio 154.
[148] La protección se hizo en virtud de la Resolución No. 1289 del 15 de agosto de 2019, *"Por medio de la cual se creó el Comité de Coordinación y Recomendación de Medidas de Protección en el Proceso Electoral – CORMPE"* teniendo en cuenta su aspiración a la alcaldía de Candelaria – Valle, y las mismas finalizaban el día después de los comicios

				2020, zona urbana
Fredy Angarita Martínez	Cúcuta (Norte de Santander)	Líder Comunal reclamante de tierras	**Ordinario: 38.88%** Último estudio realizado en 2015	17 de mayo de 2020, zona urbana.
Edinson León Pérez	San Miguel (Putumayo)	Líder Social dirigente de organización	**Extraordinario: 62.22%** Último estudio realizado en septiembre de 2019 dispuso implementar un esquema tipo dos conformado por un vehículo blindado, dos hombres de protección, un medio de comunicación y un chaleco blindado	08 de junio de 2020, zona rural.
Jorge Manuel Ortiz Hernández	Barranco Loba (Bolívar)	Líder Social dirigente de organización	**Ordinario: 42.22%** Último estudio realizado en febrero de 2020 dispuso desmontar esquema	16 de junio de 2020, zona urbana.
Andrea Stefanny López Mejía	Circasia (Quindío)	Líder LGBTI	**Ordinario: 34.44%** Último estudio realizado en septiembre de 2013 dispuso desmontar esquema	04 de julio de 2020, zona urbana.
Rodrigo Salazar Quiñones	Tumaco (Nariño)	Líder Indígena	**Extraordinario 52.22%** Último estudio realizado en marzo de 2020	09 de julio de 2020, zona rural.

			dispuso finalizar un vehículo blindado y dos hombres de protección. Se ratificó un medio de comunicación, un chaleco blindado y un hombre de protección con enfoque diferencial	

Fuente: construcción de la Sala a partir de información suministrada por la UNP con corte al 31 de julio de 2020

140. El cuadro anterior seguramente tiene un alto subregistro pues tan solo en el primer semestre de 2019, la Organización de Naciones Unidos confirmó el asesinato de 60 líderes sociales, por lo que es probable que los datos de la Unidad Nacional de Protección estén desactualizados o, que la mayoría de líderes asesinados ni siquiera hubieran ingresado al programa de protección que coordina la UNP. Cualquiera de estos dos escenarios es preocupante.

141. Pese al bajo número de víctimas fatales reportadas, estos crímenes son suficientes para derivar lecciones a futuro. Lo primero que salta a la vista es que ninguno de los defensores asesinados había sido calificado con un riesgo *extremo*, es decir una amenaza grave e inminente contra su vida. Lo anterior nos obliga a reflexionar que la matriz de calificación no conduce necesariamente a resultados acertados e infalibles. En ocasiones, se esgrimen los valores numéricos como un argumento objetivo e irrefutable, pero, como estos casos demuestran, los números no siempre son correctos y están soportados, en última instancia, en juicios humanos que bien pueden fallar.

142. Los casos aquí referidos también dan cuenta de líderes calificados con riesgo *extraordinario* para quienes las medidas se protección no fueron idóneas; así como de otros líderes cuyo esquema de protección fue desmontado luego de que se recalificara su situación como *ordinaria*. La muerte reciente de estas personas es un doloroso recuerdo de lo que está en discusión y de lo que puede significar para un defensor de derechos, el desmonte o disminución de su esquema de seguridad. Por todo lo anterior se reitera que, entre mayor sea el grado de vulnerabilidad del solicitante, la Unidad Nacional de Protección debe asumir la carga probatoria y un papel más activo en la comprobación del riesgo que se cierne sobre la persona. Para ello, es necesario reconocer que hay ciertos grupos que se han visto expuestos a una mayor situación de amenaza y que, por tanto, requieren de una protección reforzada y diferenciada del Estado, partiendo de la presunción del riesgo, la cual solo puede ser desvirtuada a partir de estudios técnicos y rigurosos de seguridad. En caso de que persista una duda razonable sobre la condición real de seguridad, es preferible optar por una respuesta institucional que favorezca la vida y la integridad personal.

6.3. La UNP no presentó parámetros objetivos para disminuir el esquema de seguridad según la calificación del riesgo. Por el contrario, estableció un tratamiento diferenciado -sin aparente justificación- entre los accionantes

143. El derecho a la seguridad no es absoluto ni ilimitado en el tiempo. De ahí que una de las obligaciones centrales del Estado sea evaluar periódicamente la evolución del riesgo *extraordinario*, y tomar las decisiones correspondientes frente a dichas variaciones.[149] En particular, la Unidad Nacional de Protección tiene el deber de hacer seguimiento a la situación concreta de cada protegido, pues tampoco cabe esperar que el simple paso del tiempo diluya por sí solo la realidad del riesgo que pesa sobre una persona.[150]

144. Las medidas de protección solamente podrán ser modificadas, entonces, cuando exista un cambio en las situaciones que generaron la amenaza.[151] Esto implica que la Unidad Nacional de Protección cuente con parámetros objetivos para fijar la disminución o el desmonte de los esquemas de protección cuando ocurra una reducción en la calificación del riesgo, de manera que las decisiones de la entidad no tomen por sorpresa al individuo ni generen un trato desigual hacia los otros beneficiarios. En esta ocasión, sin embargo, la Sala echa de menos tales parámetros.

145. En el capítulo anterior, se evidenció que la Unidad Nacional de Protección no motivó de manera suficiente y específica la disminución en la calificación del riesgo de los accionantes. Ahora, asumiendo en gracia de discusión que su nivel de riesgo efectivamente se redujo, tampoco encuentra esta Sala que la Unidad cuente con parámetros objetivos para desmontar un esquema. En particular, llama la atención de la Sala cómo en el caso del señor Saúl David Carrillo la variación de 2,2% significó la finalización parcial de su esquema de seguridad, mientras que una variación similar de 1,6% permitió que se conservara el esquema del señor Francisco Barreto. Es más, ambos accionantes tenían en ese momento, luego de la reducción en la calificación del riesgo, el mismo porcentaje de 51,11%. A pesar de una valoración numérica idéntica, solo se afectó el esquema del señor Saúl Carrillo, a quien le fue retirado un vehículo blindado y un hombre de protección.

146. Para esta Sala no es claro cuál fue el parámetro empleado por la Unidad Nacional de Protección, ni en qué porcentaje se supone que debe disminuir el riesgo de una persona para que sea procedente el desmonte o la reconfiguración de las medidas de seguridad, pues variaciones que parecen menores -1 o 2 puntos- acarrean cambios significativos. Adicionalmente, en caso de ser pertinente la reducción de un esquema, debería haber algún parámetro que indique la gradualidad en el proceso de desmonte, de manera tal que esta decisión no tome por sorpresa a una persona que venía siendo cobijada por medidas de seguridad. En las resoluciones impugnadas por los accionantes no existe ninguna explicación al respecto, más allá de una alusión genérica a la

---

[149] Sentencia T-719 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Ver también capítulo 5.2. *supra.*
[150] Decreto 1066 de 2015, artículo 2.4.1.2.46. numeral 1º.
[151] Decreto 1066 de 2015, artículo 2.4.1.2.40. parágrafo 3º.

disminución en la calificación del riesgo.

147. En sede de revisión, la entidad se limitó a explicar que la matriz de calificación contempla una escala de 15 a 100 puntos porcentuales, dividida en tres franjas: riesgo *ordinario* (15% a 50%), *extraordinario* (51% a 80%) o *extremo* (81% a 100%), donde todo caso que supere el 51% tiene derecho a medidas especiales de seguridad. Pero más allá de esto, la UNP no ofreció indicaciones mínimas sobre cómo se juzgan las variaciones en la calificación ni el procedimiento para desmontar un esquema. Mediante Auto de pruebas del 19 de noviembre de 2019 se preguntó a la Unidad Nacional de Protección: ¿Qué criterios se tienen en cuenta para asignar un determinado tipo de esquema de protección a personas que se encuentran en una misma franja de riesgo? y si ¿Es posible que personas con una calificación de riesgo similar puedan tener esquemas de protección sustancialmente distintos? A lo que respondió:

> "[La UNP] si bien adelanta estudios para la valoración del nivel de riesgo, no tiene competencia para la determinación de las medidas de protección, como se explicará a continuación. // En efecto, la competencia para recomendar medidas de protección para cada caso en particular bien sea personas en razón del riesgo o personas en virtud del cargo, de conformidad con lo reglado en el Decreto 1066 de 2015, recae exclusivamente sobre los cuerpos colegiados definidos en dicha norma como lo son el GVP y el CERREM, órganos interinstitucionales conformados por las entidades que intervienen en el marco de la estrategia de protección.
> […]
> En ese orden de ideas, una persona sí puede tener esquemas de protección sustancialmente distintos, ya que los grupos interinstitucionales respectivamente GVP, CERREM, encargados de la determinación del riesgo y del concepto de la medida idónea, la validación del riesgo y recomendación de la medida de protección, analizan variables que en un momento dado confluyen en uno u otro evaluado, es decir, existe una variedad de criterios que hacen distinto cada análisis del riesgo, estos, que son los componentes del instrumento técnico estándar de evaluación de riesgo y adopción de medidas de protección, luego de la entrevista y la labores de campo"[152]

148. De esta forma, la Unidad Nacional de Protección insiste en desconocer su responsabilidad transversal y última como coordinadora integral de la estrategia de protección en el marco del Decreto 1066 de 2015. Pretende descargar completamente la fijación de criterios de decisión sobre las demás entidades que participan en el proceso de calificación del riesgo y se abstiene, así, de brindar alguna explicación sobre tratamientos disímiles entre los beneficiarios.

149. Esta Sala entiende que la calificación del riesgo es un proceso técnico y complejo que involucra múltiples variables de análisis. También entiende que ningún caso es exactamente igual a otro. Sin embargo, lo que se reprocha en

[152] Cuaderno de revisión, folios 71 y 73.

este punto es que no haya directrices que sirvan de guía respecto a la disminución o el desmonte de los esquemas de protección, los criterios a tener en cuenta, y la gradualidad en este tipo de escenarios. La ausencia de parámetros objetivos erosiona el componente técnico en que debe soportarse el proceso de protección, y abre la compuerta a la arbitrariedad, en detrimento del principio de confianza legítima y del mandato de igualdad entre los beneficiarios que acuden a la UNP. Esto adquiere mayor importancia cuando la decisión de la entidad implica finalizar el esquema de seguridad que venía cobijando a una persona defensora de derechos humanos.

6.4. La UNP confirió una importancia desproporcionada a la falta de resultados investigativos en la Fiscalía General, desconociendo la alta tasa de impunidad que persiste sobre estos delitos

150. Hay un último aspecto que amerita un análisis adicional. Como ya se mencionó, en los casos de los señores Saúl Carrillo y Francisco Barreto, una de las consideraciones centrales para descartar el grado de amenaza fue la falta de resultados en la investigación por las denuncias presentadas.[153] La UNP confirió un valor mayúsculo al hecho de que los procesos ante la Fiscalía General no hubiesen conducido a resultados concretos. Esta aproximación contradice la jurisprudencia que ha reiterado que la garantía del derecho a la seguridad no debe condicionarse a los resultados de la investigación criminal y del proceso penal que corresponde adelantar al Estado. Pero, además, desconoce la baja judicialización para este tipo de conductas criminales.

151. En sede de revisión, la Sala pidió a la Fiscalía General de la Nación (FGN) un balance de las investigaciones por hechos victimizantes cometidos contra líderes sociales en los últimos tres años.[154] La Directora de Asuntos Jurídicos respondió que desde 2016, la FGN diseñó y viene desarrollando una estrategia de investigación y judicialización de delitos contra defensores de derechos humanos que cuenta con las siguientes líneas de acción: *(i)* directrices para que los fiscales, al definir el programa metodológico de las investigaciones tengan como primera hipótesis la condición de defensor de derechos humanos; *(ii)* un trabajo de cultura institucional con todos los servidores de la FGN que busca que todos los funcionarios reconozcan la importancia de la labor de los defensores; y, *(iii)* una metodología de asociación de casos.[155] Destacó que, en el marco de esta iniciativa, el Fiscal General de la Nación expidió la Directiva 002 del 30 de noviembre de 2017 "*por medio de la cual se establecen lineamientos generales sobre la investigación de delitos cometidos en contra de defensores de derechos humanos en Colombia*." Este documento fue construido con apoyo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y busca mejorar las técnicas y protocolos de investigación para estos delitos.

---

[153] Según el reporte de la Fiscalía General, Francisco Barreto ha interpuesto 6 denuncias por delito de amenaza, de los cuales solo 3 están activos, una desde 2015. Respecto a los casos inactivos, 2 fueron archivados "*por imposibilidad de encontrar al sujeto activo*". Respecto al señor Saúl David Carrillo, este ha interpuesto 7 denuncias por delito de amenaza, de los cuales 4 están activas, una desde 2015. Respecto a los casos inactivos, 2 fueron archivados uno "*por imposibilidad de encontrar al sujeto activo*" y otro por conducta atípica. Cuaderno de Revisión, folio 291.
[154] Auto del 19 de noviembre de 2019.
[155] Cuaderno de revisión, folio 285.

152. De acuerdo con el ente investigador, las directrices han comenzado a dar resultados positivos. En lo referente a homicidios contra líderes sociales aseguró que "*la FGN ha logrado una cifra histórica de avance en el esclarecimiento de 245 casos que equivalen al 44.63% del total*",[156] con estos resultados:

Avance en el esclarecimiento del total de homicidios contra defensores de derechos humanos							
Año de los hechos	**Número de víctimas**	**Etapa procesal**					
		Sentencia	*Juicio*	*Investigación*[157]	*Indagación con orden de captura*	*Precluidos*	*Indagación*
2016	148	28	23	5	9	0	84
2017	143	24	29	6	9	0	74
2018	189	20	30	10	23	2	104
2019[158]	69	3	5	7	12	0	42
Total	**549**	**75**	**87**	**28**	**53**	**2**	**304**

Fuente: Fiscalía General de la Nación

153. Dentro de la metodología adoptada por la Fiscalía, se emplea el concepto de "*avance en el esclarecimiento*", definido como "*los casos en los que, como mínimo, se ha identificado al posible responsable de la conducta, se tiene una inferencia razonable sobre su autoría o participación en los hechos y un Juez de control de garantías ha emitido una orden de captura. Igualmente, el indicador incluye los casos en los que se ha formulado imputación, se ha presentado el escrito de acusación (casos en juicio) o se ha dictado sentencia.*"[159] Así, la cifra de esclarecimiento del 44.63% se construye sumando los casos en los que se obtuvo sentencia condenatoria, con aquellos otros en los que, por lo menos, se ha hecho imputación de cargos o existe orden de captura vigente contra el presunto responsable.

154. Esta metodología de conteo, sin embargo, ha suscitado preocupaciones de múltiples sectores. Organizaciones de la sociedad civil han advertido que el nivel de impunidad real es mucho más alto de los resultados que se anuncian. En pocas palabras, "*esclarecimiento no es igual a disminución de impunidad.*"[160] En la misma dirección se pronunció, en sede de revisión, el Procurador Delegado para la defensa de los Derechos Humanos, para quien el real esclarecimiento se logra con la sentencia judicial que pone fin al proceso, pues solo entonces puede decirse que el Estado ha cumplido su labor:

> "El concepto de esclarecimiento y los porcentajes de esclarecimiento que

[156] Cuaderno de revisión, folio 287.
[157] Con imputación de cargos.
[158] Hechos ocurridos entre el 01 de enero y el 13 de noviembre de 2019.
[159] Cuaderno de revisión, folio 286.
[160] Universidad Nacional y otros (2018). *"¿Cuáles son los patrones? Asesinatos de líderes sociales en el post acuerdo*". Bogotá: 2018. pág. 9-10.

> han venido utilizando algunas autoridades judiciales y de policía se alejan de una realidad de verdad procesal que debe terminar con sentencias proferidas por los jueces de la República, cifra ésta que es la que realmente revela la eficiencia y eficacia del Estado en la persecución criminal."[161]

155. En su más reciente informe sobre la situación de los líderes sociales en nuestro país, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos recordó al Estado colombiano que "*es indispensable contar con estadísticas claras que establezcan el número de casos con el resultado alcanzado, en particular los casos con sentencias condenatorias en las cuales se identifiquen a quienes fueran responsables y se determine la verdad sobre las causas que motivaron los crímenes con sentencias condenatorias.*"[162]

156. Esta Sala de Revisión coincide con las preocupaciones y recomendaciones emanadas del nivel local como internacional. El concepto de "*avances en el esclarecimiento*" que actualmente emplea la Fiscalía General *(i)* no responde cabalmente a la función constitucional encomendada a dicha entidad; *(ii)* se presta a confusión y, *(iii)* puede aplicarse en detrimento del derecho a la seguridad de los líderes sociales.

157. La Constitución de 1991 creó la Fiscalía General de la Nación como una entidad autónoma al interior de la rama judicial y le encomendó el ejercicio de la acción penal, a partir de la investigación de los hechos que revisten las características de un delito.[163] Del artículo 250 se desprende que la meta última para la Fiscalía es el "*restablecimiento del derecho*",[164] lo cual significa "*una protección plena e integral de los derechos de las víctimas y perjudicados. El restablecimiento de sus derechos exige saber la verdad de lo ocurrido, para determinar si es posible volver al estado anterior a la vulneración, así como también que se haga justicia*."[165] Obligación que se refuerza frente a las graves violaciones a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

158. La misión principal de la Fiscalía no es formular hipótesis plausibles sobre las causas, motivaciones y consecuencias de los fenómenos delictivos. Tampoco cumple el rol de una Comisión de la Verdad en la comprensión extrajudicial de un escenario en transición. La responsabilidad de la Fiscalía, como mecanismo judicial, está inevitablemente ligada al ejercicio de la acción penal. Para ello, le corresponde adelantar una investigación rigurosa y recolectar el material probatorio que, de ser el caso, le permita formular la acusación contra los presuntos autores y determinadores del ilícito, ante un juez de conocimiento, quien determinará su responsabilidad y aplicará la sanción correspondiente. Solo entonces es posible concluir que se ha esclarecido un caso y que se ha hecho justicia.

---

[161] Cuaderno de revisión, folio 224.
[162] Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia.* OEA/Ser.L/V/II. 6 diciembre 2019. Párr. 169.
[163] Constitución de 1991, artículos 249 y 250.
[164] Constitución de 1991, artículo 250, numeral 6.
[165] Sentencia C-228 de 2002. MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett, reiterada en C-588 de 2019. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

159. El *derecho a la justicia*, reconocido de forma general como el derecho a que no exista impunidad, supone la facultad para acceder a un recurso judicial efectivo con el objeto de que el agresor sea juzgado. Tiene como correlato "*el deber del Estado de investigar y juzgar a los autores del delito garantizando las reglas del debido proceso.*"[166] Estrechamente ligado a lo anterior, se encuentra el *derecho a la verdad*, el cual ampara la facultad de exigir que se conozca lo sucedido (móviles y todos los actores involucrados[167]), promoviendo la coincidencia entre la verdad que se desprende del proceso y la verdad material.[168]

160. El mandato de investigación y sanción efectiva ha sido ratificado en el contexto específico de los ataques a líderes sociales. Precisamente, la creación, al interior de la Fiscalía General de la Nación, de la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, o que atentan contra defensores/as de derechos humanos, responde a esta preocupación. Su objetivo es la investigación, persecución y acusación, ante las autoridades judiciales competentes, para así "*garantizar el fin de la impunidad*", a través de la imposición de la sanción "*con penas justas y proporcionadas.*"[169]

161. La labor de la Fiscalía no culmina con la formulación del escrito de imputación o acusación. Tampoco puede aceptarse que el asesinato de un líder social se ha "*esclarecido*" cuando se profiere una medida de aseguramiento a un presunto responsable que podría luego ser absuelto. La superación de la impunidad no debe equipararse con estas fases iniciales del proceso penal. No es suficiente con "*(i) practicar un gran número de diligencias sin estar orientadas a conducir a la verdad, (ii) la sola apertura y permanencia de las investigaciones a lo largo del tiempo sin actividad, o incluso (iii) la obtención de resultados que aisladamente pudieran tener este tipo de investigaciones.'*"[170]

162. No es válido concluir entonces que estos casos han sido "*esclarecidos*" cuando persiste una baja tasa de condenas y de desmantelamiento efectivo de las redes criminales detrás de los asesinatos y amenazas a líderes. De hecho, en su más reciente informe sobre Colombia, el Relator Especial Michael Forst, advirtió que históricamente la tasa de impunidad frente al homicidio de líderes sociales ha estado alrededor del 95%, asumiendo para este cálculo que solo cuentan como casos "*esclarecidos*" aquellos con una sentencia condenatoria.[171]

163. Si replicamos esta aproximación a los datos suministrados por la Fiscalía,

---

[166] Sentencia C-588 de 2019. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

[167] "*El derecho a la verdad ha sido entendido por la jurisprudencia constitucional como el esclarecimiento, dentro del proceso penal, de las circunstancias del desplazamiento -agentes causantes (no sólo el grupo armado culpable, sino también los autores intelectuales y materiales concretos) y móviles de los agentes para la perpetuación del delito de desplazamiento forzado.*" Sentencia T-367 de 2010. M.P. María Victoria Calle Correa

[168] Sentencia C-588 de 2019. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

[169] Decreto Ley 898 de 2017. Artículos 2, 3 y 4. Este es un compromiso que se deriva directamente del Acuerdo Final, punto 3.4.4.

[170] Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia.* OEA/Ser.L/V/II. 6 diciembre 2019, párr. 233.

[171] Relator Especial sobre la situación de los defensores y defensoras de los derechos humanos. *Informe luego de su visita a Colombia. 26 de diciembre de 2019*. A/HRC/43/51/Add.1 Párr. 25.

obtenemos que la tasa de esclarecimiento baja del 44,63% al 13,66%, lo que resulta de suma gravedad pues el índice de impunidad rondaría el 86%. Al respecto, la Comisión y Corte IDH han establecido que "*la impunidad – entendida como la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena- propicia la repetición crónica de violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y sus familiares*."[172] La baja judicialización de los responsables de estos crímenes se convierte en una invitación a los actores violentos para seguir delinquiendo y acabando con la vida de los líderes sociales.[173] Y, de paso, mina la confianza de las víctimas en las instituciones, generando un círculo vicioso de baja judicialización y baja denuncia. En esta ocasión, por ejemplo, el señor Saúl David Carrillo manifestó que "*vivimos en un país donde reina la impunidad y casi nunca la Fiscalía General de la Nación atiende nuestras denuncias* […] *es por ello que muchas veces me abstengo de instalar denuncias ante la Fiscalía*."[174]

164. Esta Sala es consciente de que el resultado de un proceso no depende exclusivamente de la labor de la Fiscalía General de la Nación pues la decisión final corresponde a un juez de la República. De tiempo atrás, la jurisprudencia nacional ha acogido la postura de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el sentido que "*la* [*obligación*] *de investigar es, como la de prevenir, una obligación de medio o comportamiento que no es incumplida por el solo hecho de que la investigación no produzca un resultado satisfactorio. Sin embargo, debe emprenderse con seriedad y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa.*"[175] Pero de ello no se sigue que la Fiscalía pueda considerar que ha cumplido su misión de "*esclarecimiento*" cuando el caso se encuentra en curso. Tampoco es suficiente con anunciar varios procesos abiertos, sin haber logrado resultados tangibles en la mayoría de estos, sobre todo tratándose de graves violaciones a los derechos humanos.[176]

165. La Corte también admite que la judicialización de estos crímenes no es una tarea sencilla. Como ya se expuso, la violencia contra líderes sociales es un fenómeno criminal complejo, con múltiples aristas. Sin duda, esto constituye un desafío mayúsculo para la Fiscalía General, entidad que -debe reconocerse- ha adoptado directivas y protocolos específicos para atender esta situación. Sin

---

[172] Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia.* OEA/Ser.L/V/II. 6 diciembre 2019. Párr. 169

[173] Relator Especial sobre la situación de los defensores y defensoras de los derechos humanos. *Informe luego de su visita a Colombia. 26 de diciembre de 2019*. A/HRC/43/51/Add.1 Párr. 26. "*When murders and other human rights violations committed against defenders go unpunished, this sends a message that the important work they do in society is not recognized, and is an invitation to continue violating their rights*."

[174] Cuaderno de revisión, folio 300.

[175] Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 482. Doctrina reiterada por muchas otras, entre ellas, Corte IDH. Caso de los Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párr.226; Caso Godínez Cruz Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 20 de enero de 1989. Serie C No. 583, párr.188; Caso Durand y Ugarte Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 16 de agosto de 2000. Serie C No. 68, párr.123; Caso Quispialaya Vilcapoma Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2015. Serie C No. 308, párr.208. Esta postura también ha sido acogida por la Corte Constitucional en Sentencias C-871 de 2003 M.P. Clara Inés Vargas Hernández y T-821 de 2007. M.P. Catalina Botero Marino.

[176] En Sentencia T-1025 de 2007 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) frente a la situación de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, por ejemplo, la Corte concluyó que "*a pesar de la gravedad de los crímenes cometidos contra la Comunidad de Paz y de que muchos de ellos sucedieron hace ya un buen número de años, según la información remitida por la misma Fiscalía, todavía no existen condenas por esos delitos*."

embargo, para el éxito de cualquier estrategia es indispensable contar, desde un inicio, con objetivos claros y acordes con la magnitud de la situación. El concepto de "*esclarecimiento*" que viene siendo empleado no contribuye a estos objetivos y se presta para una equivocada sensación de seguridad.

166. Cuando la Fiscalía General presenta datos sobre la investigación y judicialización de los crímenes contra defensores de derechos, los medios de comunicación y la sociedad suelen quedarse con el dato consolidado de "*esclarecimiento*", sin entender que esta cifra no equivale a las personas efectivamente condenadas o a las estructuras criminales desmanteladas. El ideario colectivo que ha forjado equivocadamente este concepto es que en Colombia se han *resuelto* la mitad de los crímenes contra líderes sociales. Basta para ello mirar los titulares de prensa,[177] e incluso la manera en que la página oficial de la Fiscalía trasmite la información.[178]

167. Esto repercute, entre otros aspectos, en la calificación de riesgo que realiza la Unidad Nacional de Protección. Como se explicó en el acápite anterior, la ponderación del riesgo confiere gran relevancia al hecho de que no existan avances significativos o resultados concretos en las denuncias interpuestas. Lo que resulta especialmente preocupante para el tipo penal de amenazas, el cual presenta un escenario aún más desolador en términos de judicialización que lo que ocurre con los homicidios. Según los datos aportados por la Fiscalía, del total de 1.667 procesos abiertos en los últimos tres años por el tipo penal de amenaza,[179] se han logrado los siguientes resultados: tres sentencias condenatorias, ocho procesos en etapa de juicio y diez casos en imputación con orden de captura vigente.[180]

168. De este modo, los "*avances en el esclarecimiento*" son tan solo del 1,26%.

---

[177] **El Tiempo. 13 de agosto de 2020. "Se han esclarecido en un 50.5 % crímenes de excombatientes": Fiscal** "*De acuerdo con Barbosa, hay noticias positivas sobre el esclarecimiento de los ataques contra líderes sociales y excombatientes de las Farc o reincorporados […] Afirmó que con base en el análisis estratégico, de cada homicidio, que vincula a otras instituciones, "se ha pasado de un esclarecimiento del 52 por ciento en febrero, de las muertes de líderes sociales, al 57 por ciento", no solo al establecer los autores materiales, sino los intelectuales*." Disponible en https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/crimenes-de-excombatientes-se-han-esclarecido-en-un-50-5-529032

El Espectador. 13 de agosto de 2020 "*Hemos judicializado a quienes disparan y a quienes ordenan atacar a líderes sociales*": Vicefiscal. *"Martha Marcera, encargada de investigar los asesinatos de líderes sociales y exguerrilleros, dijo que a la fecha el ente investigador ha avanzado en el 65% del esclarecimiento del asesinato de estas dos poblaciones."* Disponible en https://www.elespectador.com/colombia2020/hemos-judicializado-a-quienes-disparan-y-a-quienes-ordenan-atacar-a-lideres-sociales-vicefiscal/

RCN Radio. 20 de agosto de 2019 Fiscalía logró esclarecer el 58% de los crímenes de líderes sociales Disponible en https://www.rcnradio.com/judicial/fiscalia-logro-esclarecer-el-58-de-los-crimenes-de-lideres-sociales

[178] ***Fiscalía logra esclarecer muertes de líderes sociales en un 55 por ciento. 24 de septiembre de 2019***
Así lo afirmó el Fiscal General de la Nación durante la inauguración de la Unidad de Reacción Inmediata (URI) en Cartagena (Bolívar). Este viernes Néstor Humberto Martínez Neira, Fiscal General de la Nación, manifestó que con la captura del supuesto autor del asesinato del líder social Nixon Mutis Sossa, ocurrido en Cantagallo (Bolívar) el 31 de enero último, la Fiscalía ha esclarecido en un 55% los crímenes contra los defensores de derechos humanos. Disponible en https://www.fiscalia.gov.co/colombia/fiscal-general-de-la-nacion/fiscalia-logra-esclarecer-muertes-de-lideres-sociales-en-un-55-por-ciento/
Fiscalía General de la Nación ha esclarecido 50.5% de los crímenes contra reincorporados y sus familias. 13 de agosto de 2020. Boletín 35028.

[179] En esta cifra se incluyen 1266 casos por los delitos de amenazas según el artículo 347 del Código Penal, y 401 casos adicionales tipificados por el delito especial contra defensores de derechos humanos, dispuesto en el artículo 188E del Código Penal.

[180] Cuaderno de revisión, folio 288.

Y si únicamente tenemos en cuenta las sentencias condenatorias como referente real de esclarecimiento, baja a 0,18%, haciendo que la impunidad alcance el 99%. Dicho en otras palabras, cuando una persona denuncia amenazas en su contra, existe una probabilidad prácticamente nula de que se identifique, judicialice y condene al responsable. De ahí que el estancamiento en las investigaciones judiciales no sea razón suficiente para desvirtuar la amenaza real sobre una persona.[181]

169. El delito de amenazas es el tipo de agresión más frecuente para amedrentar la labor de los defensores de derechos humanos.[182] El efecto intimidatorio que produce una misiva o un panfleto puede llegar a tal magnitud que las personas se vean obligadas a abandonar el territorio o a renunciar a sus labores comunitarias. Precisamente, en este proceso, el señor Francisco Barreto manifestó a la Corte que, como resultado de las amenazas y habiéndose desmontado su esquema de seguridad, tuvo que partir de la ciudad de Neiva y suspender las actividades que allí desempeñaba.[183] Además, las amenazas en muchos casos son la antesala de una situación de riesgo aún más grave, como es la posibilidad de un atentado fatal.[184]

170. En consecuencia, no es razonable que la Unidad Nacional de Protección asuma, como un criterio determinante, que la investigación de las amenazas no haya derivado en resultados concretos. Ello constituye una carga desproporcionada e irrazonable sobre el solicitante, en un momento en el que la tasa de impunidad por estas conductas ronda el 99%. La UNP debe realizar una investigación integral, dando relevancia a los elementos contextuales y reportes que provengan de otras entidades especializadas -como las alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo- y de la propia sociedad civil, cuyas comunicaciones pueden resultar más eficaces y oportunas que los procesos judiciales para advertir y calificar el riesgo que se cierne sobre una persona.

7. Remedios constitucionales a adoptar

171. De las consideraciones plasmadas en esta providencia, se advierte que la

---

[181] En este punto, la Sala toma nota que recientemente la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) emitió el 17 de julio de 2020 la Resolución 40/2020 mediante la cual otorgó medidas cautelares de protección a favor de Yirley Judith Velasco Garrido y su núcleo familiar, tras considerar que se encuentra en una situación de gravedad y urgencia de riesgo de daño irreparable a sus derechos. Esta lideresa manifiesta haber presentado 14 denuncias ante la Fiscalía General, las cuales no han llevado a resultados tangibles. En palabras de la CIDH: "*no se cuenta con información que permita identificar avances sustantivos en cuanto a la investigación de estos hechos y procesamiento de los presuntos responsables, lo cual resulta un aspecto relevante al momento de establecer el riesgo que enfrentaría la propuesta beneficiaria y las posibilidades de que se vuelvan a repetir*."

[182] Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia.* OEA/Ser.L/V/II. 6 diciembre 2019, párr. 119.

[183] "*Desde esa fecha me encuentro confinado no solo por la pandemia generada por el COVID-19, sino también por aquellas fuerzas oscuras que atentan contra la integridad de los líderes sociales; mis desplazamientos a la ciudad de Neiva son esporádicos pues mis condiciones económicas me impiden sufragar los gastos de lo que hoy cuesta tener un esquema de seguridad como el que vilmente me arrebato la UNP […] Señores magistrados, hoy vuelvo a Neiva a responder esta solicitud y tristemente me toca hacerlo de entrada por salida pues no tengo las condiciones de seguridad ni de transporte y mi vida como ya lo indique corre serio peligro, me toca literalmente estar escondido, para no ser blanco de las balas enemigas de la solución política al conflicto armado de este país, que criminalizaron la lucha y la protesta social*" Cuaderno de revisión. Respuesta del señor Francisco Barreto allegada mediante correo electrónico del 25 de agosto de 2020.

[184] *Ibid*. párr. 129.

problemática trasciende la situación concreta de las partes vinculadas. Los derechos a la vida, a la integridad y a la seguridad de los señores Saúl David Carrillo y Francisco Barreto no se garantizan completamente con las labores encomendadas a la Unidad Nacional de Protección. Tampoco se trata de un escenario de violación de derechos restringido a estos dos casos particulares.

172. La jurisprudencia constitucional ha distinguido -según la complejidad de sus órdenes- entre tutelas de ejecución simple, ejecución compleja y de nivel intermedio de complejidad (o "eclécticas").[185] Siguiendo esta clasificación, la Sala Segunda considera que este caso amerita *órdenes simples* dirigidas a la Unidad Nacional de Protección y la Fiscalía General de la Nación para atender la situación concreta e inmediata de los accionantes, así como también *órdenes intermedias* encaminadas a impulsar la política pública de protección integral y garantías para líderes sociales en la que el Gobierno Nacional ha venido trabajando desde hace dos años, pero que a la fecha no se ha concretado.

173. Es pertinente recordar en este punto que la jurisprudencia constitucional ha acogido "*la regla según la cual no es necesario vincular al proceso de tutela, ni al de revisión de los fallos pronunciados en sede de amparo constitucional, a las autoridades de orden nacional, regional y/o local que dentro de su deber legal y constitucional tienen la obligación de cumplir lo que se disponga en el marco de dichos trámites.*"[186] Lo importante, en estos casos, es que las órdenes proferidas no desborden el deber legal o constitucional que ya les asiste a las autoridades públicas en virtud del ordenamiento jurídico.[187]

7.1. Órdenes simples

174. La Sala revocará los fallos de tutela de instancia. En su lugar, concederá el amparo a los derechos fundamentales a la vida, a la seguridad y a la integridad personal de los accionantes. En consecuencia, ordenará a la Unidad Nacional de Protección que, en un término no mayor a un mes contado a partir de la notificación de esta providencia, realice un nuevo estudio del nivel de riesgo de los accionantes, para lo cual, deberá tener en cuenta los elementos de contexto en que se encuentran los solicitantes, y los patrones de victimización recientes contra los líderes sociales, especialmente contra los representantes étnicos y los defensores del Acuerdo de Paz. La decisión adoptada deberá valorar

---

[185] En diferentes providencias se ha realizado la distinción entre órdenes simples y complejas. Ver, entre otros, las Sentencias T-086 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, fundamento jurídico 4.5.; C-288 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, fundamento jurídico 74.3.; T-306 de 2015. M.P. Mauricio González Cuervo, fundamento jurídico 5; y el Auto 664 de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido, fundamento jurídico 52. Para una explicación más detallada sobre el tipo de órdenes que profiere la Corte Constitucional y los indicadores de cumplimiento, ver Auto 163 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera, donde se extraen varias de las consideraciones que aquí se emplean.

[186] Ver autos 217 de 2018. M.P. Alberto Rojas Ríos y 546 de 2018. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo. En este mismo sentido se pronunció la Sala Plena recientemente en SU-111 de 2020 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado), señalando que: "*De suerte que estas autoridades no pueden alegar una nulidad por violación del debido proceso con fundamento en que no se integró debidamente el contradictorio, toda vez que de su deber legal y constitucional emerge el carácter vinculante que les ha sido impuesto para cumplir precisamente con lo que se les ordene en virtud de dicho deber."*

[187] Para otros ejemplos en los que la Corte Constitucional, a través de sus salas de Revisión o Sala Plena, ha proferido órdenes a entidades públicas que no fueron vinculadas al proceso de tutela, ver: SU-111 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; SU-217 de 2019. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo; SU-123 de 2018. MM.PP. Rodrigo Uprimny Yepes y Alberto Rojas Ríos; y T-528 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa.

íntegramente y de manera conjunta la información aportada por los accionantes, así como los reportes que rindan las entidades del Estado y de la sociedad civil, tendiendo en cuenta, además, que la falta de avances en el proceso penal no es razón suficiente para desvirtuar la amenaza. Esta decisión será comunicada mediante acto administrativo motivado de forma clara, adecuada y específica.

175. Segundo, ordenará a la Unidad Nacional de Protección que prepare un reporte bimensual sobre los líderes y defensores de derechos humanos asesinados, de acuerdo con la información que se obtenga de fuentes abiertas y de aquella que suministren las entidades, especialmente el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y la Fiscalía General de la Nación. Este reporte deberá detallar si las víctimas eran beneficiarias del programa de protección a cargo de la UNP o si por lo menos habían radicado con anterioridad alguna solicitud en este sentido. En caso afirmativo, deberá referir cómo evolucionó la calificación del riesgo, cuándo fue la última valoración y qué tipo de esquema tenía la víctima. De ser posible, con la información preliminar y disponible,[188] se identificarán los principales rasgos de estos crímenes (región del país donde se produjo, *modus operandi*, perfil de la víctima, posibles móviles). Este reporte no tiene carácter de investigación judicial, pero servirá como insumo para las deliberaciones que tenga el Comité de Evaluación de Riesgos y Recomendación de Medidas (CERREM), respecto a la evolución del contexto de violencia contra líderes sociales y la idoneidad de los esquemas de seguridad asignados por la entidad. Asimismo, la Unidad Nacional de Protección preparará una versión pública de este reporte (sin información sensible que pueda poner en riesgo a terceros o afectar el curso de la investigación judicial), la cual deberá estar disponible al público en un lugar de fácil acceso dentro de su página web.

176. Tercero, ordenará a la Unidad Nacional de Protección revisar y actualizar los criterios de identificación de líderes sociales dentro del universo de beneficiarios de esquemas de seguridad, teniendo en cuenta: *(i)* la amplitud del concepto de defensor de derechos humanos; y, *(ii)* la *actividad* que la persona realiza como criterio fundamental de clasificación.

177. Cuarto, exhortará a la Fiscalía General de la Nación, como responsable de la acción penal y de la investigación de los hechos que revisten las características de un delito, a que: *(i)* revise los criterios con que presenta la información sobre *esclarecimiento* de crímenes contra defensores de derechos humanos, dando prioridad a las sentencias condenatorias y al desmantelamiento efectivo de las estructuras criminales detrás de estos delitos; y, *(ii)* fortalezca la investigación y la judicialización efectiva de los delitos contra defensores de derechos humanos, especialmente, frente a los tipos penales de homicidios y amenazas.

7.2. Órdenes intermedias

[188] Podrá tenerse en cuenta las fuentes abiertas de comunicación, tal y como la UNP lo hizo al presentar su informe en este proceso ante la Corte.

178. Como se expuso en esta sentencia, el asesinato de líderes sociales no es un problema que se resuelva ordenando más vehículos blindados o escoltas. Tampoco han demostrado ser suficientes las providencias de esta Corporación que repetidamente han llamado la atención de la Unidad Nacional de Protección, instándola a motivar suficiente y adecuadamente los actos administrativos que califican el nivel de riesgo de una persona.[189] Situación que -también es justo reconocer- desborda la capacidad operativa de la UNP dada las alarmantes cifras de victimización contra líderes sociales y la altísima tasa de impunidad que persiste en estos delitos. Los derechos fundamentales a la vida, la integridad personal y la seguridad de Saúl Carrillo y Francisco Barreto, así como la de todos los demás líderes y defensores amenazados, exige una política pública integral de parte del Estado.

179. La Sala Segunda de Revisión destaca en este punto que, desde hace más de dos años, el Gobierno nacional se propuso adelantar la "*reingeniería"* del programa de protección y advirtió la necesidad de contar con una política pública integral para defender la vida de los líderes sociales en el país. El propio Gobierno fue consciente de los enormes desafíos en esta materia pues no existen siquiera cifras unificadas y oficiales que determinen la magnitud del fenómeno de las agresiones, mientras que la falta de articulación entre las autoridades competentes ha debilitado la respuesta estatal.[190]

180. En Apartadó, municipio del Urabá antioqueño marcado crudamente por el conflicto, se produjo un hecho significativo el 23 de agosto de 2018. Fruto del diálogo social entre el Gobierno nacional, el Ministerio Público -representado por la Procuraduría y la Defensoría- y las organizaciones sociales, con el acompañamiento de la cooperación internacional, se suscribió el *"Pacto por la Vida y la Protección de Líderes Sociales y Personas Defensoras de Derechos Humanos*." Este documento traza la hoja de ruta para enfrentar de manera eficaz la situación de estigmatización, persecución y asesinato de líderes sociales y personas defensoras de derechos humanos. Por su importancia, a continuación se transcriben los once compromisos allí adquiridos:[191]

> 1. El Gobierno Nacional iniciará de manera inmediata, a través del Ministerio del Interior, el diseño participativo de una política pública de prevención y protección integral, con enfoque diferencial, de equidad,

---

[189] Tan solo en los últimos dos años, esta Corporación ha *ordenado*, *advertido*, *instado*, *recordado* y *exhortado* a la UNP a cumplir cabalmente sus responsabilidades dentro del programa de protección, en más de seis ocasiones. Ver, entre otros, T-388 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera; T-199 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; T-123 de 2019. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; T-473 de 2018. M.P. Alberto Rojas Ríos; T-411 de 2018. M.P. Carlos Bernal Pulido; T-399 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[190] Dentro del expediente T-7.147.012, en respuesta a un auto de pruebas del 06 de marzo de 2018, el Ministerio del Interior ya le había comunicado a la Corte la existencia del Plan de Acción Oportuna (PAO) y un diagnóstico de los principales obstáculos en la protección a los líderes sociales, entre las cuales destacó: *(i)* la deficiente articulación de las entidades responsables del fenómeno; *(ii)* la ausencia de caracterización unificada que determine los sujetos vulnerables que requieren atención especial del Estado; *(iii)* la ausencia de cifras unificadas y oficiales que determinen la magnitud del fenómeno de las agresiones; *(iv)* carencia de unificación de rutas y procedimientos para la acción institucional; *(v)* disputas por el control de zonas críticas con fenómenos de economía ilícita y reacomodación de estructuras armadas ilegales, lo cual se suma a la llegada de grupos armados emergentes. Ver Sentencia T-199 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[191] Información consultada en la página de la Presidencia de la República https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2018/180823-Gobierno-Ministerio-Publico-y-organizaciones-firman-Pacto-por-la-Vida-y-la-Proteccion-de-Lideres-Sociales.aspx

étnico y territorial // En dicha labor se involucrarán activamente las plataformas de derechos humanos, las organizaciones sociales, la Fuerza Pública y los entes territoriales, con el acompañamiento del Ministerio Público desde la Mesa de Protección a la Vida y de la comunidad internacional //Lo anterior se enmarcará bajo las responsabilidades que tiene el componente de Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas previsto en el decreto 2124 de 2017.

2. El Gobierno Nacional continuará en su esfuerzo para dar cumplimiento a los compromisos asumidos por el Estado en materia de seguridad, protección colectiva, lucha contra la impunidad; garantías de verdad, justicia, reparación, no repetición y fortalecimiento institucional; y acelerará el programa de medidas colectivas de seguridad, así como el programa de protección integral para lideresas.

3. El Gobierno Nacional iniciará la reingeniería del programa de protección de la Unidad Nacional de Protección (UNP), que se modernizará y fortalecerá con recursos para dar cumplimiento a las múltiples demandas de protección en los territorios, mejorando los protocolos y dando respuesta oportuna a los requerimientos de los líderes y las comunidades. Las autoridades locales y departamentales se comprometen a cumplir, bajo la mirada preventiva del Ministerio Público, los mandatos de la ley en dicho sentido.

4. El Gobierno Nacional se compromete a garantizar el funcionamiento de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS), convocando a sus miembros para que se cumpla el Plan de Acción dirigido a combatir y desmantelar a las organizaciones criminales que atentan contra los líderes sociales, autoridades étnicas y personas defensoras de derechos humanos.

5. La Fiscalía General de la Nación, desde la perspectiva de la administración de justicia y la garantía de los derechos humanos, ratifica su compromiso en la lucha contra la impunidad y la promoción de la vigencia a los derechos humanos; dispondrá de toda su capacidad investigativa, científica, humana y logística, hasta agotar la debida diligencia para perseguir, investigar y juzgar cualquier tipo de violencia que los afecte.

6. La Fiscalía General de la Nación continuará haciendo del esclarecimiento de los crímenes relacionados con defensores de derechos humanos una prioridad, incrementando sus resultados con mayores imputaciones a los responsables, el juzgamiento de los mismos y en el impacto de organizaciones criminales.

7. La Defensoría del Pueblo, en el marco del seguimiento a la Alerta Temprana 026 de 2018 sobre violencia y homicidios contra defensores de derechos humanos y líderes sociales, difundirá los resultados del seguimiento y convocará a una audiencia defensorial para que las autoridades expliquen las acciones desplegadas sobre el riesgo advertido

desde febrero de 2017. Así mismo, en materia de protección, la Defensoría dispondrá de una línea 24 horas en cada una de las 38 defensorías regionales, para gestionar los trámites de emergencia ante amenazas y atentados contra líderes sociales, autoridades étnicas y personas defensoras de derechos humanos.

8. La Procuraduría General de la Nación, en el marco de sus funciones constitucionales y legales, fortalecerá su labor de seguimiento preventivo a las políticas y programas de prevención y protección; aumentará su acción en contra la impunidad interviniendo de manera activa en los procesos penales que se adelanten por crímenes contra líderes sociales, autoridades étnicas y personas defensoras de derechos humanos, y aumentará su presencia territorial para disciplinar a los servidores públicos que estigmaticen a esta población o que por acción u omisión incurran en conductas contrarias a su protección // Así mismo, avanzará en la implementación de la Directiva 002 de protección de líderes sociales, llevando la Mesa por la Protección a la Vida a los territorios, siendo veedora de la construcción e implementación de una Política Pública Integral de Protección a la Vida y exhortando a las autoridades nacionales y territoriales para el cumplimiento de sus obligaciones en este campo.

9. Los gobernadores y alcaldes se comprometen a adoptar el Plan Integral de Protección y el Protocolo de Protección para Territorios Rurales. Asimismo, acompañarán a las organizaciones sociales, autoridades territoriales y a las personas defensoras de derechos humanos en su labor.

10. Las organizaciones sociales se comprometen a participar y/o adelantar procesos pedagógicos y campañas de sensibilización sobre la importancia del papel de los líderes sociales, autoridades étnicas y personas defensoras de derechos humanos en una democracia.

11. Los firmantes de este pacto exhortamos a los medios de comunicación a realizar procesos de sensibilización sobre la importancia de los líderes sociales, autoridades étnicas y personas defensoras de derechos humanos, y a apoyar campañas como #Lideralavida, que ha sido un gran aporte en la sensibilización del país sobre la lucha de esta población.

181. En desarrollo de lo anterior, el 19 de noviembre de 2018 el Gobierno nacional expidió el Decreto 2137 por medio del cual se crea la "*Comisión Intersectorial para el desarrollo del Plan de Acción Oportuna de Prevención y Protección Individual y Colectiva de los Derechos a la Vida, la Libertad, la Integridad y la Seguridad."* Con el fin de "*articular, orientar y coordinar los diferentes programas de protección y recursos de las distintas entidades del Gobierno involucradas en la prevención y protección individual y colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales, y periodistas.*"[192] Específicamente, se encomendó a esta Comisión realizar un diagnóstico de la

[192] Decreto 2137 de 2018, artículo 1.

situación general del país con relación a las amenazas contra defensores de derechos humanos, para que, a partir de ello, se "*coordinar*[a] *y orientar*[a] *la formulación, implementación y seguimiento de un Plan de Acción Oportuna*"[193]

182. El "Plan de Acción Oportuna" (PAO) busca generar mecanismos de articulación institucional del Estado para dar una respuesta eficaz a la situación de violencia que afecta a los líderes sociales, así como contrarrestar los riesgos asociados a la labor de defensa de los derechos en el territorio nacional, a partir de tres grandes ejes:

> *"**(i) Articulación y reingeniería institucional.*** El propósito fundamental de impulsar la articulación y reingeniería institucional es el de aunar esfuerzos y espacios para atender de manera efectiva las situaciones de riesgo.
>
> ***(ii) Actuación estratégica en el territorio.*** Observando la importancia de adelantar las gestiones y acciones atendiendo al carácter focalizado de la problemática en determinados municipios del país con entornos criminales particulares, el Plan de Acción Oportuna busca responder de manera efectiva a estos territorios priorizados.
>
> ***(iii) Estrategia de comunicaciones y capacitación.*** Ante la necesidad de desarrollar actividades para la promoción de los derechos de quienes ejercen la labor de defensa de los derechos humanos, desarrollar acciones en favor de su reconocimiento y difundir la oferta institucional en materia de prevención, protección y autoprotección, se establece como tercer eje del Plan de Acción Oportuna, la estrategia de comunicaciones y capacitación."[194]

183. En su intervención ante la Corte, el Ministerio del Interior, como responsable de la Secretaría Técnica de la referida Comisión,[195] dio cuenta de los avances en la construcción de la política pública que pretende materializar los compromisos adquiridos en Apartadó, ese 23 de agosto de 2018. Según informó, la primera fase inició en el segundo trimestre de 2019 con la instalación de espacios de participación con la Confederación Nacional de Acción Comunal, las plataformas de derechos humanos que hacen parte de la Mesa Nacional de Garantías para Defensores de Derechos Humanos, Líderes Sociales y Comunales, la Federación Colombiana de Periodistas, la Subcomisión de derechos humanos de la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular, las entidades territoriales y escenarios *multi-actor* de empresas y derechos humanos.

184. En la segunda fase, llevada a cabo durante el segundo semestre del año 2019, el proceso consistió en realizar talleres de participación territoriales y sectoriales en las zonas donde líderes y lideresas sociales y personas defensoras

---

[193] Decreto 2137 de 2018, artículo 3.
[194] Cuaderno de revisión. Informe del Ministerio del Interior recibido mediante correo electrónico del 19 de agosto de 2020.
[195] Decreto 2137 de 2018, artículo 5.

de los derechos humanos están siendo afectados. Para ello, se realizaron cinco talleres territoriales en los que participaron delegados de los departamentos de Nariño, Cesar, La Guajira, Córdoba, Sucre, Bolívar, Cauca y Chocó, y tres sectoriales (con el sector comunal, con las centrales obreras del país y secretarios de gobierno departamental), en los cuales participaron aproximadamente 360 personas defensoras de derechos humanos y 160 funcionarios del orden nacional y territorial. En los espacios interinstitucionales acudieron más de setenta delegados de al menos veinte entidades de diez sectores del Gobierno nacional.

185. Siguiendo con sus compromisos, el 10 de diciembre de 2019, en el marco del Día Internacional de los Derechos Humanos, el Presidente de la República, presentó el "*Marco de la Política Pública de Protección Integral y Garantías para líderes sociales, comunales, periodistas y defensores de derechos humanos.*" Allí, el Gobierno nacional reafirmó su compromiso de cara al más estricto cumplimiento de los valores que inspiran el Estado Social de Derecho, pero también da cuenta de las "*numerosas respuestas normativas y de política pública*" que aún no se han traducido en una política integral de Estado.[196]

186. De acuerdo con lo anunciado por el señor Presidente, el siguiente paso era la expedición del documento CONPES que contenga la Política que de manera obligatoria desarrollaría los lineamientos presentados en el Marco de la Política Pública de Protección Integral y Garantías para líderes sociales, comunales, periodistas y defensores de derechos humanos.[197] Según informó el Ministerio del Interior a la Corte, ya existe un borrador, el cual será socializado con las organizaciones de la sociedad civil, y cuyo resultado final se espera esté listo en lo que resta del año 2020:

> "A la fecha, en el marco de la mesa técnica interinstitucional para elaboración de este documento CONPES de política, de la cual hacen parte el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Defensa Nacional, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, la Consejería Presidencial de Seguridad y el Ministerio del Interior como cabeza del sector y líder de la formulación de la política, se cuenta con un documento que está siendo revisado por las entidades que componen la mesa técnica interinstitucional, con el objeto de recibir sus aportes. Una vez este documento, surta los requisitos técnicos de la elaboración de documentos CONPES, establecidos por el DNP, se socializará a la ciudadanía a efectos de recibir aportes y retroalimentación específica por parte de los sujetos de la política, como son las plataformas de derechos humanos y otros sectores sociales. Luego de esto y realizados los ajustes requeridos, el documento se presentará al CONPES para surtir el trámite de aprobación. Se ha previsto que esta fase de socialización, recepción de aportes, ajustes, revisión y adopción por parte del CONPES, se surta en lo que resta del año 2020." (subrayado fuera

[196] Ministerio del Interior (2019). Marco de la Política Pública de Protección Integral y Garantías para líderes sociales, comunales, periodistas y defensores de derechos humanos. pág. 192.
[197] Cuaderno de revisión. Informe del Ministerio del Interior recibido mediante correo electrónico del 19 de agosto de 2020.

del original)

187. La expedición del mencionado documento CONPES, como acto administrativo de carácter general y de obligatorio cumplimiento, permitirá, finalmente, materializar -a través de acciones, cronogramas, presupuesto y responsables determinados- los compromisos del "Pacto por la Vida" suscrito en Urabá hace más de dos años.[198] Esta es una deuda pendiente del Estado colombiano que ha sido también advertida por la comunidad internacional. La dispersión de programas, sin una política pública clara y unificada, aumentan "*el reto de que las instituciones trabajen de manera coordinada*."[199] Como señaló el Relator Especial de Naciones Unidas, "*a Colombia le urge elaborar y adoptar una política pública integral que busque prevenir violaciones de los derechos humanos de los defensores y las defensoras, así como medidas que ataquen las causas estructurales de la situación de riesgo de los defensores y las defensoras.*"[200]

188. Dicho lo anterior, y en atención a los artículos 1º y 2º de la Constitución Política, en virtud de los cuales el Estado debe garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes contenidos en ella, especialmente la vida, la libertad y la integridad personal; y reafirmando los mandatos proferidos por el Presidente de la República a través del Decreto 2137 de 2018, con el fin de formular, implementar y hacer seguimiento al Plan de Acción Oportuna (PAO), la Sala Segunda de Revisión exhortará al Gobierno nacional a que, en cumplimiento de sus compromisos, concluya el proceso para la expedición del CONPES que, como acto de carácter general y de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades, debe contener la Política Pública de Protección Integral y Garantías para líderes sociales, comunales, periodistas y defensores de derechos humanos, dentro del término previsto por el Ministerio del Interior.

189. En caso de no cumplir con esta actividad en lo que resta del año 2020, el Ministerio del Interior, como responsable de la Secretaría Técnica de la Comisión del Plan de Acción Oportuna (PAO), deberá convocar un nuevo encuentro en el municipio de Apartadó -según permitan las condiciones de salud ocasionadas por la pandemia o, de ser necesario, a través de los medios digitales idóneos- dentro del primer mes del año 2021, con las entidades nacionales e

---

[198] Según informó el Ministerio del Interior, estos objetivos se materializarían a través de ocho estrategias, a saber: "*1. Consolidar una plataforma de información y análisis que oriente y articule los esfuerzos estatales en materia de prevención y protección de los defensores de DDHH, 2. Robustecer los esfuerzos existentes en materia de seguridad y lucha contra la criminalidad para garantizar la vida, integridad, libertad y seguridad de los defensores, 3. Establecer un Sistema Nacional de Prevención Temprana, Urgente y Garantías de No Repetición para la identificación y gestión de riesgos de vulneraciones a los derechos de las personas defensoras de derechos humanos, 4. Mejorar la efectividad de la respuesta institucional en materia de protección individual y colectiva, 5. Robustecer la articulación con otras ramas del poder público para el fortalecimiento de la respuesta institucional en materia de investigación, juzgamiento y sanción de las vulneraciones a los derechos de los defensores de derechos humanos, 6. Establecer un plan estratégico de cultura de respeto y valoración de la defensa de los derechos humanos y de aquellos dedicados a su defensa, 7. Fortalecer la capacidad de las organizaciones y personas para la defensa de los DDHH y 8. Establecer intervenciones para el fortalecimiento al tejido social*. *Ibidem.*

[199] CiDH**.** *Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia*. OEA/Ser.L/V/II. 6 diciembre 2019. párr. 273.

[200] Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores y las Defensoras de Derechos Humanos, *Declaración de fin de misión, luego de la visita a Colombia, 20 de noviembre al 3 de diciembre de 2018.*

internacionales, así como las organizaciones de la sociedad civil participantes en la sesión original del 23 de agosto de 2018, en el que se suscribió el "Pacto por la Vida". Esta vez, el Gobierno nacional deberá: *(i)* presentar un informe sobre los avances en los once compromisos adquiridos; *(ii)* explicar las razones por las cuales no fue posible cumplir con la expedición del documento CONPES que desarrollará la política pública integral; y, *(iii)* definir una nueva fecha razonable en la que culminará el proceso de expedición del citado documento que, en cualquier caso, no debe superar el primer trimestre de 2021.

190. Por último, la Sala instará al Gobierno nacional para que, a lo largo del proceso de elaboración, implementación y seguimiento a la política pública, se garantice un espacio idóneo de participación e interacción con la sociedad civil. Resulta preocupante que durante la segunda fase del proceso adelantado en 2019, únicamente se realizaron cinco de los doce talleres territoriales programados, "*debido a que las plataformas de derechos humanos que hacen parte de la Mesa Nacional de Garantías y las organizaciones sociales que hacen parte del proceso de Cumbre Agraria, Étnica y Popular suspendieron su participación en este proceso el día 6 de noviembre de 2019.*"[201] Esta Corte ha sostenido que en toda política pública deben procurarse espacios de participación efectiva de las personas que puedan verse afectadas, garantizando un enfoque diferencial.[202] En esto coincide la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que para el caso específico de los líderes sociales señaló:

> "Como parte de las medidas de prevención y protección para personas defensoras, la Comisión ha llamado a los Estados a crear espacios de diálogo abierto entre los altos niveles del gobierno y organizaciones dedicadas a la defensa de los derechos humanos, con el fin de recibir sus opiniones respecto de políticas públicas y el efecto que tienen en su trabajo. La CIDH advierte que la participación activa de las organizaciones de derechos humanos en relación con estas políticas públicas es fundamental."[203]

191. El éxito de cualquier política pública depende, en buena parte, de la incorporación de las experiencias, perspectivas y puntos de vista de las personas y grupos que son titulares de los derechos que se busca salvaguardar.[204] Le

---

[201] Cuaderno de revisión. Informe del Ministerio del Interior recibido mediante correo electrónico del 19 de agosto de 2020. El Ministerio anexa el Comunicado a la opinión pública de la Confluencia de organizaciones de la sociedad civil, el cual señala "*La Confluencia suspende su participación en el proceso de formulación de la Política Pública Integral de Respeto y Garantías para la labor de Defensa de los Derechos Humanos, ante la persistencia del gobierno Nacional en un enfoque de defensa y seguridad basado exclusivamente en la militarización de los territorios, su incapacidad para poner en práctica los mecanismos acordados en el Acuerdo de paz, sus mensajes negativos en torno al respeto y garantías a la protesta social, la falta de voluntad para frenar la violencia en contra de líderes sociales, defensoras de derechos humanos, especialmente indígenas y personas en proceso de reincorporación.*"

[202] Auto 163 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera.

[203] CiDH**.** *Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia*. OEA/Ser.L/V/II. 6 diciembre 2019. párr. 264. Ver también CiDH, *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 191, 15 de septiembre de 2018, párr. 58; CiDH, *Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 207/17, 29 de diciembre de 2017, párr. 142; CiDH, *Criminalización de personas defensoras*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 diciembre 2015, párr. 285, Recomendación 5.

[204] CiDH, *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 191, 15 de septiembre de 2018, párr. 58.

corresponde entonces al Ministerio del Interior crear espacios de diálogo abierto entre los altos niveles del gobierno y organizaciones dedicadas a la defensa de los derechos humanos, con el fin de recibir sus opiniones frente a las propuestas de política pública. No basta con enviar invitaciones, hay que propiciar activamente la participación de las diversas organizaciones de la sociedad civil, brindando espacios adecuados de interlocución y de deliberación conjunta.

192. Con estas últimas órdenes, la Sala Segunda de Revisión no pretende imponer cargas adicionales sobre el Gobierno nacional, sino contribuir a materializar un compromiso expreso e imperativo del Estado colombiano, previamente adquirido e impulsado por el Presidente de la República, de cara a una situación alarmante de violencia contra los líderes sociales y defensores de derechos en nuestro país.

8. Síntesis de la decisión

193. Los procesos de tutela de la referencia fueron interpuestos por dos líderes sociales que previamente habían sido calificados con un nivel de riesgo *extraordinario*, por lo que venían siendo cobijados por esquemas de seguridad. Sin embargo, en la más reciente evaluación, la Unidad Nacional de Protección determinó que su situación de riesgo había disminuido. Por ello, en el caso del señor Saúl Carrillo, dispuso la reducción del esquema y, con respecto al señor Francisco Barreto, ordenó el desmonte. Según la entidad, los accionantes no acreditaron una *amenaza* grave y verificable que ameritara mantener los esquemas de protección originalmente previstos. Lo anterior llevó a que los señores Carrillo y Barreto recurrieran a la acción de tutela, pues aseguran seguir experimentando amenazas contra su vida, integridad y seguridad personal.

194. La Sala estableció que los procesos acumulados no son casos "*fáciles*", en el sentido de que las pruebas y denuncias aportadas permitan concluir, de entrada, que la vida de los accionantes se encuentra ante un grave e inminente riesgo de ataque. Sin embargo, y pese a la apariencia de corrección en las decisiones de la Unidad Nacional de Protección, la Sala considera que esta duda que hoy enfrenta el juez constitucional es el resultado de una serie de irregularidades y omisiones en el proceder de la entidad que, en su conjunto, evidencian que la Unidad Nacional de Protección no cumplió cabalmente sus obligaciones en el marco del programa de protección a líderes sociales.

195. Específicamente, la Sala Segunda de Revisión concluyó que la Unidad Nacional de Protección desconoció los derechos fundamentales de los accionantes, debido a: *(i)* el incumplimiento del deber de calificación periódica del riesgo; *(ii)* la falta de motivación suficiente, clara y específica de los actos administrativos; *(iii)* la ausencia de parámetros objetivos para ajustar un esquema de seguridad; y *(iv)* el valor desproporcionado que otorga a la falta de resultados en el proceso penal. Dado este escenario, persiste una duda razonable sobre las condiciones reales de seguridad de los accionantes, la cual debe resolverse en favor de los mismos, teniendo en cuenta el contexto de violencia generalizada contra esta población.

196. A partir de las pruebas recolectadas en sede de revisión, la Sala también identificó que los expedientes estudiados reflejan una problemática estructural más grave y amplia que requiere de una política pública integral para su superación. De lo contrario, los esfuerzos desarticulados y parciales del Estado serán insuficientes para garantizar los derechos a la vida, a la integridad y la seguridad de los líderes sociales y defensores de derechos humanos, cuya labor es fundamental para la vigencia del Estado Social y Democrático de Derecho. Si bien esta Corporación no está llamada a fijar la política pública, sí es responsable de impulsar un proceso que lleva dos años en construcción y que es indispensable para el goce efectivo de los derechos. Por eso, se dispondrá una serie de órdenes simples e intermedias para responder a esta problemática.

III. DECISIÓN

197. La entidad estatal responsable de brindar protección a los líderes sociales (Unidad Nacional de Protección) vulnera los derechos fundamentales a la vida, a la integridad y a la seguridad cuando decide desmontar/disminuir un esquema de seguridad, bajo el argumento de que los reportes de las autoridades no son concluyentes sobre el riesgo extraordinario que enfrentan. Este razonamiento no logra desvirtuar la presunción del riesgo que pesa sobre los líderes sociales y desconoce la carga probatoria en cabeza de la entidad, la cual debe estar soportada en argumentos técnicos y específicos, sin que sea válido condicionar la calificación del riesgo a los resultados que ofrezcan los procesos penales.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO. - REVOCAR el fallo proferido el 03 de julio de 2019 por el Juzgado Promiscuo de Familia de San Juan del Cesar (La Guajira). En su lugar, **CONCEDER EL AMPARO** a Saúl David Carrillo Urariyu de sus derechos fundamentales a la vida, a la integridad y a la seguridad.

SEGUNDO. - REVOCAR el fallo proferido el 26 de julio de 2019 por el Tribunal Superior de Neiva (Huila). En su lugar, **CONCEDER EL AMPARO** a Francisco Barreto de sus derechos fundamentales a la vida, a la integridad y a la seguridad.

TERCERO.- ORDENAR a la Unidad Nacional de Protección que, en un término no mayor a un mes contado a partir de la notificación de esta providencia, realice un nuevo estudio del nivel de riesgo de los señores Saúl David Carrillo Urariyu y Francisco Barreto, para lo cual deberá tener en cuenta los elementos de contexto en que se encuentran los solicitantes, y los patrones de victimización recientes contra los líderes sociales, especialmente contra los representantes étnicos y los defensores del Acuerdo de Paz. La decisión deberá valorar íntegramente y de manera conjunta la información aportada por los accionantes, así como los reportes que rindan las entidades del Estado y de la sociedad civil, tendiendo en cuenta, además, que la falta de avances en el

proceso penal no es razón suficiente para desvirtuar la amenaza. Esta decisión será comunicada mediante acto administrativo motivado de forma clara, adecuada y específica.

CUARTO. - ORDENAR a la Unidad Nacional de Protección preparar un reporte bimensual actualizado sobre los líderes y defensores de derechos humanos asesinados, de conformidad con los parámetros fijados en esta providencia. Este reporte deberá ser tenido en cuenta como insumo en las deliberaciones que adelante el Comité de Evaluación de Riesgos y Recomendación de Medidas (CERREM), y una versión pública del mismo deberá estar disponible al público en un lugar de fácil acceso dentro de la página web de la Unidad Nacional de Protección. Esta orden comenzará a cumplirse a partir del mes siguiente a la notificación de esta providencia.

QUINTO. - ORDENAR a la Unidad Nacional de Protección revisar y actualizar los criterios de identificación de líderes sociales dentro del universo de beneficiarios de esquemas de seguridad, teniendo en cuenta: *(i)* la amplitud del concepto de defensor de derechos humanos; y, *(ii)* la *actividad* que la persona realiza, como criterio fundamental de clasificación.

SEXTO.- EXHORTAR a la Fiscalía General de la Nación a que: *(i)* revise los criterios con que se presenta la información sobre *esclarecimiento* de crímenes contra defensores de derechos humanos, dando prioridad a las sentencias condenatorias y al desmantelamiento efectivo de las estructuras criminales detrás de estos delitos; y, *(ii)* fortalezca la investigación y la judicialización efectiva de los delitos en contra de defensores de derechos humanos, especialmente, frente a los tipos penales de homicidios y amenazas.

SÉPTIMO. - EXHORTAR al Gobierno nacional, con la coordinación del Ministerio del Interior, a que, en cumplimiento de sus compromisos con el "*Pacto por la Vida*", concluya el proceso para la expedición del CONPES que contendrá la Política Pública de obligatorio cumplimiento de Protección Integral y Garantías para líderes sociales, comunales, periodistas y defensores de derechos humanos, dentro del término previsto.

OCTAVO.- ORDENAR al Ministerio del Interior que, en caso de no cumplirse con la expedición del CONPES en lo que resta del año 2020, deberá convocar un nuevo encuentro en el municipio de Apartadó -según permitan las condiciones de salud ocasionadas por la pandemia o, de ser necesario, a través de los medios digitales idóneos-, dentro del primer mes del año 2021, con las entidades nacionales e internacionales, así como las organizaciones de la sociedad civil participantes en la sesión original del 23 de agosto de 2018, en el que se suscribió el "*Pacto por la Vida*". Esta vez, el Gobierno nacional deberá: *(i)* presentar un informe sobre los avances en los once compromisos adquiridos; *(ii)* explicar las razones por las cuales no fue posible cumplir con la expedición del documento CONPES que desarrolle la política pública integral; y, *(iii)* definir una nueva fecha razonable en la que culminará el proceso de expedición del citado documento que, en cualquier caso, no debe superar el primer trimestre de 2021.

NOVENO.- ORDENAR al Ministerio del Interior, en el marco de sus competencias legales y reglamentarias, especialmente como responsable de la secretaría técnica de la Comisión Intersectorial para el desarrollo del Plan de Acción Oportuna, velar por que a lo largo del proceso de elaboración, implementación y seguimiento a la política pública, se garantice un espacio idóneo de participación e interacción con la sociedad civil.

DÉCIMO.- DEVOLVER a los Juzgados de primera instancia los expedientes digitalizados de los procesos de tutela de la referencia. Una vez se retomen actividades normales, la Secretaría General de la Corte Constitucional deberá **ENVIAR** el expediente físico a los despachos correspondientes.

DÉCIMO PRIMERO.- LEVANTAR la suspensión de términos dispuesta por la Sala Segunda de Revisión a través del Auto del 16 de diciembre de 2019.

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

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase y publíquese.

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado
Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General