



Referencia: Expediente T-7.837.031

Acción de tutela instaurada por Danilo Murillo Córdoba contra la Unidad Nacional de Protección (UNP) y otros

Magistrada ponente:
DIANA FAJARDO RIVERA

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de abril de dos mil veintiuno (2021)

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por el magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najar, la magistrada Paola Andrea Meneses Mosquera y la magistrada Diana Fajardo Rivera, quien la preside; en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política y en el Decreto Ley 2591 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo proferido, en segunda instancia, por la Sala de Decisión Civil - Familia del Tribunal Superior de Antioquia, el 24 de enero de 2020.

El expediente de la referencia fue seleccionado para revisión por medio de Auto del 03 de agosto de 2020, proferido por la Sala de Selección Número Tres. El 17 de noviembre de 2020, el magistrado (e) Richard S. Ramírez Grisales, a quien le fue repartido inicialmente el caso, registró proyecto de sentencia para estudio de la Sala Primera de Revisión. Sin embargo, este no fue aprobado por la mayoría. En consecuencia, mediante oficio con fecha del 14 de diciembre de 2020, comunicado el 12 de enero de 2021, el expediente de tutela fue enviado al despacho de la magistrada Diana Fajardo Rivera para la elaboración de una nueva ponencia.

I. ANTECEDENTES

Danilo Murillo Córdoba es un líder social afrocolombiano que ha padecido directamente los embates del conflicto armado, incluyendo el desplazamiento forzado. En los últimos años, se ha dedicado a labores de liderazgo para proteger y recuperar los derechos de las comunidades negras de la cuenca del Río Jiguamiandó que también padecieron del desplazamiento y la pérdida de sus territorios. Estas actividades, sin embargo, lo han convertido en objeto de amenazas y actos de intimidación provenientes de distintos actores criminales. Por esta razón, desde 2013 cuenta con un esquema de protección a cargo de la Unidad Nacional de Protección (UNP). Sin embargo, afirma que recientemente la entidad ha venido desmontando gradualmente su esquema de protección, lo que pone en grave riesgo su vida e integridad.

1. Hechos relevantes y fundamentos de la solicitud de amparo

1. El señor Danilo Murillo Córdoba está inscrito en el Registro Único de Víctimas (RUV), como víctima de desplazamiento forzado.¹ Además, es el representante legal de la Asociación de Desplazados de Jiguamiandó Paraíso (en adelante, Asodepar). Asodepar es una entidad sin ánimo de lucro, creada para cumplir los siguientes objetivos principales: (i) formular proyectos de desarrollo que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades negras desplazadas; (ii) contribuir a la formación y consolidación de grupos comunitarios dedicados a la promoción del respeto, la tolerancia y la convivencia; y (iii) promover la defensa de los derechos humanos.²

2. El accionante manifiesta que, en virtud de esta labor, ha venido promoviendo “*la defensa de los derechos humanos*” y “*el retorno de las comunidades*” desplazadas de Jiguamiandó a sus territorios.³ Sin embargo, advierte que, en esa zona, existen grupos armados al margen de la ley que “*se oponen al retorno de las familias desplazadas a [Jiguamiandó] y al liderazgo que [el accionante] represent[a]*”, por lo que ha “*venido sufriendo continuas amenazas.*”⁴

3. Por diferentes hechos de violencia, el señor Danilo Murillo ha sido beneficiario de distintas medidas de seguridad por parte de la Unidad Nacional de Protección (en adelante, UNP) desde 2013.⁵ En el mes de marzo de 2019, el accionante informó a la UNP acerca de presuntas amenazas en contra de su vida. Por esta razón, el 14 de marzo de ese mismo año, la UNP activó un trámite de emergencia que finalizó con la asignación de medidas de protección temporales, consistentes en un vehículo blindado y un escolta, que se sumaron a las que ya tenía el accionante: un hombre de protección, un chaleco blindado y un medio de comunicación;⁶ y se implementaron

¹ Oficio de Acción Social en el que informa que el accionante está incluido en el Registro Único de Población Desplazada desde el 30 de mayo de 2000. Cuaderno de primera instancia, folio 45.

² Cámara de Comercio de Urabá. Certificado de existencia y representación de la Asociación de Desplazados de Jiguamiandó Paraíso. Cuaderno de primera instancia, folio 62.

³ Escrito de tutela. Cuaderno de primera instancia, folio 1.

⁴ Escrito de tutela. Cuaderno de primera instancia, folios 1 y 2.

⁵ Según se informa en la Resolución 7855 de 2019 de la UNP.

⁶ El accionante gozaba de estas, de conformidad con lo dispuesto en las resoluciones 8662 del 19 de octubre de 2018, 10213 del 3 de diciembre de 2018 –que adicionó la parte motiva de la resolución anterior– y 0841 del 31 de enero de 2019, que resolvió el recurso de reposición en contra de la última resolución citada.

“por el término de 3 meses o hasta que culminara el estudio de riesgo, que se inició bajo (...) orden de trabajo.”

4. El nuevo estudio de riesgo, sin embargo, culminó con la expedición de la Resolución 5196 de julio 30 de 2019, mediante la cual se dispuso finalizar las medidas de protección de emergencia, y mantener únicamente *“un hombre de protección, un medio de comunicación y un chaleco blindado”* por el término de 12 meses o hasta que se hiciera un nuevo estudio de riesgo.⁷

5. El 29 de octubre de 2019, por medio de la Resolución 7855, el Director de la UNP resolvió negativamente el recurso de reposición que interpuso el señor Murillo Córdoba en contra de la Resolución 5196 de 2019. Luego de hacer un recuento de las actuaciones ejecutadas por la UNP concluyó que (i) *“aun cuando se haya presentado un error de transcripción”* en la parte motiva de la resolución respecto al nombre del presunto victimario, la *“situación particular”* del señor Murillo Córdoba y *“la información suministrada por las entidades y autoridades consultadas permitieron establecer a los delegados del CERREM [...] las medidas idóneas para atender la realidad fáctica”*, y (ii) *“para la emisión del acto administrativo recurrido, se cumplió a cabalidad con la normatividad del Programa de Protección.”*⁸

6. Ante la negativa de la entidad de modificar su decisión, el 15 de noviembre de 2019 el accionante radicó acción de tutela en contra de la UNP, buscando el amparo de sus derechos fundamentales a la vida, a la seguridad e integridad personal y al debido proceso. En esencia, cuestionó la motivación que soporta la Resolución 5196 de 2019 pues, en su criterio, *“no hay un solo párrafo que sustente de manera probatoria, que dicho riesgo ya desapareció o se modificó, debido a que sigo defendiendo los derechos de la comunidad por mi representada y soy aún el representante legal de ASODEPAR.”*⁹ Agregó que la UNP no valoró debidamente los hechos recientes de amenazas en su contra, y que fueron comunicados oportunamente por sus escoltas, así:

- *“Hoy sábado 09 de marzo de 2019, el señor Danilo Murillo Córdoba fue contactado vía telefónica correspondiente al número [xxxx], por una persona que se identificó pertenecer a los “Urabeños” y en los mismos términos le pidió desplazarse al Atrato para realizar una reunión. De igual forma manifiesta en los apartes del audio llamada, que en los próximos días realizarán una limpieza social en el municipio de Chigorodó, debido a que ha aumentado la delincuencia. Como quiera que el señor Danilo Murillo Córdoba se negó a asistir por las buenas a las reuniones programas por dicha organización, ellos podían actuar con presión militar, llevándose a la familia y a él mismo por la fuerza. Situación que se puede interpretar [como] amenaza y que pone en riesgo la vida del protegido. Lo cual para constancia anexo a la presente el audio.”*
- *“Hoy jueves 18 de abril de 2019, en las horas de la tarde, el señor Danilo*

⁷ UNP. Resolución 5196 de julio 30 de 2019. Cuaderno de primera instancia, folios 76-80.

⁸ UNP. Resolución 7855 del 29 de octubre de 2019. Cuaderno de primera instancia, folios 81-89.

⁹ Escrito de tutela. Cuaderno de primera instancia, folios 8-9.

Murillo fue contactado vía telefónica correspondiente al número [xxxx], por persona indeterminada, cuya persona manifestó pertenecer a las FARC. Por lo que procedió a decirle al señor Danilo Murillo Córdoba que él es una piedra en el zapato para el consejo comunitario de Jiguamiandó y para el proceso de paz, de tal forma que en los apartes del audio se puede apreciar que también lo declaran objetivo militar, diciéndole que ya no hay nada que hablar con él y que la orden que hay es matarlo.”¹⁰

7. Según el accionante, la UNP “no tuvo en cuenta estos nuevos eventos de amenaza en dicha reevaluación y resolvió con argumentos infundados, violando el debido proceso, para disminuir sin motivación técnica y seria, mi esquema de seguridad.”¹¹ Adicionalmente, sostuvo que la falta de motivación de la Resolución 5196 de 2019, se evidencia en los siguientes errores: (i) incluir en la parte motiva afirmaciones que no corresponden a la realidad o que son incongruentes con la decisión tomada en esa resolución, (ii) no tener en cuenta los audios y las pruebas que daban cuenta de la existencia de nuevas amenazas en su contra; (iii) no considerar las circunstancias particulares de orden público de Jiguamiandó; y (iv) no señalar las razones y pruebas que sustentaron la supuesta desaparición o modificación del riesgo.

8. A partir de lo anterior, solicitó al juez de tutela que revoque totalmente la Resolución 5196 del 30 de julio de 2019 proferida por la UNP; y le ordene a la entidad realizar un “nuevo estudio o reevaluación ajustado a derecho y se den al suscrito las garantías, medidas especiales y expeditas de prevención y protección con enfoque diferencial que se requieran.”¹²

9. Junto con su escrito de tutela, allegó múltiples documentos, entre los que se destacan, denuncias presentadas ante la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional y la Unidad Nacional de Protección por actos de intimidación en su contra; así como la solicitud de seguimiento al proceso que requirió ante la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, por considerar que las decisiones de la UNP ponían en riesgo inminente su vida.

2. Trámite de instancia y contestación de las entidades vinculadas

10. El Juzgado 1º Civil del Circuito de Apartadó (Antioquia), a quien fue asignado por reparto el proceso, admitió la demanda mediante auto del 15 de noviembre de 2019. Allí mismo, dispuso vincular al proceso a la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación, el Ejército Nacional, el Ministerio del Interior, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Defensa y a la asociación Asodepar.¹³

11. El Ministerio del Interior,¹⁴ el comandante del Batallón de Selva No. 54 (Bajo

¹⁰ Informes de novedad presentados por los escoltas asignados al señor Danilo Murillo Córdoba. Cuaderno de primera instancia, folios 65 y 66.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Escrito de tutela. Cuaderno de primera instancia, folio 9.

¹³ Auto admisorio. Juzgado 1 Civil del Circuito de Apartadó. Cuaderno de primera instancia, folio 92.

¹⁴ Respuesta del Ministerio del Interior del 18 de noviembre de 2019. Cuaderno de primera instancia, folio 106.

Atrato) del Ejército Nacional,¹⁵ el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar¹⁶ y la Fiscalía 66 Seccional de Chigorodó (Antioquia),¹⁷ esgrimieron falta de legitimación por pasiva respecto de sus entidades. Señalaron que la UNP es el organismo estatal encargado de articular, coordinar y ejecutar las medidas de protección individual de personas amenazadas. De manera que esa es la autoridad responsable por las presuntas irregularidades expuestas por el señor Danilo Murillo.

12. Por su parte, el Ministerio Público solicitó *“negar la pretensión de amparo propuesta por el accionante (...) contra la Procuraduría General de la Nación”*, porque existe un hecho superado. Según explicó, la solicitud del accionante referente a que *“se realice de manera urgente una reevaluación tendiente a establecer la situación real del riesgo, extendiéndolo a su núcleo familiar”*, ya fue remitida al director de la UNP y a la Procuraduría Delegada para el Ministerio Público en Asuntos Penales.¹⁸

13. Por último, el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la UNP solicitó declarar un hecho superado porque *“la aclaración y corrección de los problemas de [redacción] evidenciados en la parte motiva de la Resolución No. 5196 de 2019 se realizaron mediante la Resolución No. 7855 de 2019.”*¹⁹ Subsidiariamente, pidió negar el amparo puesto que dicha entidad no vulneró ni amenazó los derechos fundamentales del accionante. A su juicio, la Dirección de la UNP *“adoptó las recomendaciones dadas por los órganos interinstitucionales que evaluaron [la] situación [del accionante] en el año [2019] conforme al estudio, el cual ponderó un nivel de riesgo extraordinario con una matriz de 51,11%.”*²⁰

14. Sobre este último punto, la UNP explicó la evolución que ha tenido el esquema de protección otorgado al señor Danilo Murillo en los últimos dos años. Destacó que en el año 2019, el protegido informó *“presuntos hechos sobrevinientes”*, razón por la cual, el 14 de marzo de ese mismo año, *“activó un trámite de emergencia”* e implementó, a favor del actor, *“un vehículo blindado, un hombre de protección”*, por el término de tres meses o hasta que culminara el estudio de nivel de riesgo. Sin embargo, el nuevo estudio arrojó un riesgo ponderado de 51,11% y derivó en la Resolución 5196 del 30 de julio de 2019 que dispuso: *“ajustar medidas de protección de la siguiente manera: finalizar un vehículo blindado y un hombre de protección aprobados por trámite de emergencia. Ratificar un hombre de protección, un medio de comunicación y un chaleco blindado.”*²¹

3. Decisiones de instancia en el trámite de tutela

15. El 27 de noviembre de 2019, el Juez Primero Civil del Circuito de Apartadó (Antioquia) negó el amparo, al considerar que la acción de tutela carecía de idoneidad para resolver el asunto. Esto, por cuanto (i) el juez constitucional no

¹⁵ Respuesta del Ejército Nacional del 19 de noviembre de 2019. Cuaderno de primera instancia, folio 116.

¹⁶ Respuesta del Ejército Nacional del 22 de noviembre de 2019. Cuaderno de primera instancia, folio 145.

¹⁷ Respuesta de la Fiscalía General del 19 de noviembre de 2019. Cuaderno de primera instancia, folio 117.

¹⁸ Respuesta de la Procuraduría del 22 de noviembre de 2019. Cuaderno de primera instancia, folio 137.

¹⁹ Respuesta de la UNP del 19 de noviembre de 2019. Cuaderno de primera instancia, folio 124.

²⁰ *Ibidem.*

²¹ *Ibidem.*

cuenta con el “*criterio idóneo y calificado*”²² requerido para evaluar el nivel de riesgo y las recomendaciones de seguridad de una persona y (ii) existen otros mecanismos de defensa, como la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, para demandar las resoluciones proferidas por la UNP. Además, no se advierte un perjuicio irremediable, dado que el señor Danilo Murillo “*cuenta con un estudio de riesgo y con un esquema de seguridad.*”²³

16. El 4 de diciembre de 2019, el accionante impugnó la decisión. Indicó que el fallo no se ajustaba a lo solicitado, ya que “*dentro de las pretensiones no se enc[ontra] la de trasladarle “al juez constitucional la carga de realizar la evaluación de riesgo.”* Lo que buscaba era “*evitar un perjuicio irremediable y (...) transgresiones contra la vida e integridad, pues [ha] sido víctima de múltiples amenazas, las cuales no se han consumado precisamente debido a que [ha] contado con un esquema de protección que ha impedido que atenten contra [su] vida.*”²⁴

17. El 24 de enero de 2020, la Sala de Decisión Civil - Familia del Tribunal Superior de Antioquia confirmó la sentencia de primera instancia. El *ad quem* descartó que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho fuera el mecanismo idóneo y eficaz para demandar las resoluciones proferidas por al UNP. Esto, habida cuenta de “*la agudización de la ola de violencia que se viene presentando en el país frente a los líderes sociales desde el año 2019 y lo que ha corrido del año 2020*”, que los ubica en “*una situación de vulnerabilidad mayor en la que se hace necesaria una pronta respuesta por parte de la administración de justicia.*”²⁵ No obstante, al analizar de fondo la solicitud de amparo, concluyó que la Resolución 5196 de 2019 “*no se atisba arbitraria*”; por el contrario, “*se encuentra debidamente motivad[a] en tanto precisó las razones de su decisión y los elementos probatorios tenidos en cuenta para adoptar la decisión allí contenida, sin que sea dable entrar a cuestionar en sede de tutela la veracidad de los conceptos rendidos por los entes investigadores.*”²⁶

4. Actuaciones adelantadas en sede de revisión

18. Mediante Auto del 3 de agosto de 2020, la Sala de Selección de Tutelas Número Tres de la Corte Constitucional seleccionó para revisión el expediente de la referencia, bajos los criterios objetivo (posible desconocimiento de un precedente de la Corte) y subjetivo (urgencia de proteger un derecho fundamental). Este proceso fue asignado inicialmente al despacho del magistrado Carlos Bernal Pulido, quien fue reemplazado temporalmente por el magistrado (e) Richard S. Ramírez Grisales.²⁷

4.1. Primer auto de pruebas

19. Con el fin de allegar al proceso elementos de juicio relevantes, el magistrado sustanciador (e) Richard S. Ramírez Grisales, mediante Auto del 05 de octubre de 2020, decretó una serie de pruebas. Puntualmente, (i) requirió al señor Danilo

²² Fallo del Juzgado 1 Civil de Circuito de Apartadó. Cuaderno de primera instancia, folio 158-159.

²³ *Ibidem*.

²⁴ Escrito de impugnación. Cuaderno de primera instancia, folio 186.

²⁵ Fallo del Tribunal de Antioquia. Cuaderno de segunda instancia, folio 12.

²⁶ *Ibid.* Folio 14.

²⁷ Auto de selección. Cuaderno de revisión, folios 8-9.

Murillo para que profundizara en sus funciones de liderazgo y explicara si aún persistían las amenazas en su contra;²⁸ (ii) solicitó a la UNP la información relevante en que se soportó para tomar las decisiones sobre el esquema de protección del accionante, así como el esquema actual de protección que éste recibía;²⁹ y (iii) pidió a la Fiscalía 66 Seccional del municipio de Chigorodó, información sobre los procesos penales en los que el señor Danilo Murillo figura como denunciante o víctima.³⁰

4.1.1. Respuesta de Danilo Murillo Córdoba

20. Las pruebas solicitadas al accionante fueron aportadas mediante correo electrónico del 13 de octubre de 2020. Este respondió que en la actualidad sigue *“representando firmemente a la comunidad de Jiguamiandó, en el propósito de retornar al territorio y recuperar dignamente los derechos fundamentales que por más de dos décadas les han sido arrebatados a la comunidad.”*³¹

21. Asimismo, informó que el 16 de enero de 2020 acudió a la Personería de Chigorodó para denunciar los más recientes actos intimidatorios en su contra. En particular, relató que el 9 de enero, recibió una llamada de quien se identificó como comandante de *“los Caparros”*, quien le advirtió que debía contribuir económicamente con ellos o, de lo contrario, mataría a miembros de su familia. También relató que el 14 de enero de 2020 llegaron a su residencia una mujer y un hombre sospechosos, preguntando por *“el señor que trabaja con las víctimas”*, sin dar mayores explicaciones.³² Asegura por estos nuevos hechos, recibió un esquema de protección de emergencia por parte de la UNP. Sin embargo, advierte que mediante la Resolución 3059 del 05 de agosto de 2020, la UNP redujo nuevamente su esquema a un hombre de protección, un medio de comunicación y un chaleco blindado. Por lo que, asegura, su vida ha quedado *“a merced de [sus] verdugos”* por no tener un esquema de protección acorde.³³

4.1.2. Respuesta de la UNP

22. Las pruebas solicitadas a la UNP fueron aportadas mediante correo electrónico remitido el 14 de octubre de 2020. En términos generales, la entidad informó que con posterioridad al 15 de noviembre de 2019 (fecha de radicación de la acción de tutela) se efectuó un nuevo estudio de nivel de riesgo bajo orden de trabajo número

²⁸ *“(i) Si continuó ejecutando labores como representante legal de la asociación Asodepar y, en ese caso, describir, de forma clara y concisa, en qué consisten esas actividades; (ii) si, después del 15 de noviembre de 2019, presentó nuevas solicitudes de estudio de riesgo ante la UNP; (iii) si acudió a la jurisdicción contencioso administrativa para demandar las resoluciones 5196 del 30 de julio de 2019 y 7855 del 29 de octubre de 2019 y (iv) si considera que todavía se encuentra en una situación de inminente riesgo.”*

²⁹ *“(i) Copia de todos los soportes documentales del estudio de riesgo que se le realizó al señor Danilo Murillo Córdoba y que culminó con las resoluciones 5196 del 30 de julio de 2019 y 7855 del 29 de octubre de 2019; (ii) copia de todas las resoluciones mediante las cuales ha adoptado medidas de protección a favor del señor Danilo Murillo Córdoba; (iii) si, después del 15 de noviembre de 2019, ha realizado algún estudio de riesgo al señor Danilo Murillo Córdoba, indicar el estado y los resultados y enviar copia de los respectivos soportes documentales y (iv) si, a la fecha, el señor Danilo Murillo Córdoba es objeto de alguna medida de protección.”*

³⁰ *“(i) El estado de la indagación identificada con el radicado SPOA 051726100496201980094 y (ii) si, en el año en curso, el señor Danilo Murillo Córdoba ha presentado nuevas denuncias e indicar las causas de estas y el estado de los trámites iniciados.”*

³¹ Respuesta de Danilo Murillo Córdoba, del 13 de octubre de 2020. Cuaderno de revisión, folio 24.

³² Declaración juramentada ante la Personería de Chigorodó. Cuaderno de revisión, folio 29.

³³ Respuesta de Danilo Murillo Córdoba, del 13 de octubre de 2020. Cuaderno de revisión, folio 24.

371823, cuyo resultado conllevó a la adopción de medidas de protección mediante la Resolución 3059 del 08 de mayo de 2020, ratificando un hombre de protección, un medio de comunicación y un chaleco blindado. Asimismo, señaló que “*actualmente se está adelantando estudio de nivel de riesgo bajo orden de trabajo número 387406, la cual se encuentra activa. En consecuencia, aún no se pueden remitir los documentos correspondientes hasta tanto finalice el asunto.*”³⁴

23. Para respaldar su posición, la UNP aportó múltiples documentos, entre los cuales se destacan, la copia del estudio de nivel de riesgo realizado bajo las órdenes de trabajo número 329655 y 371823, que derivaron en la expedición de las resoluciones 5196 de 2019 y 3059 de 2020; y la copia de las resoluciones mediante las cuales la UNP ha adoptado medidas de protección a favor del accionante desde el año 2013. Más adelante, y cuando resulte pertinente para los efectos de esta providencia, se retomará la documentación aportada por la UNP.

4.1.3. Respuesta de la Fiscalía 66 Seccional de Chigorodó

24. Por último, en cuanto a las pruebas solicitadas a la Fiscalía 66 Seccional de Chigorodó, la entidad, mediante correo electrónico del 9 de octubre de 2020, informó que: (i) la indagación 0517261004962201980094 fue asignada a la Fiscalía 157 de la Unidad de Vida adscrita a la Dirección Seccional de Antioquia. Por tanto, reenvió la solicitud de información a ese despacho; (ii) en el curso del 2020, el señor Murillo Córdoba ha presentado dos denuncias que fueron asignadas a la Fiscalía 15 Delegada ante los Jueces Penales del Circuito de Riosucio (Chocó).³⁵

25. Pese al traslado de la solicitud, ni la Fiscalía 157 de la Unidad de Vida adscrita a la Dirección Seccional de Antioquia, ni la Fiscalía 15 Delegada ante los Jueces Penales del Circuito en Riosucio (Chocó) aportaron al presente trámite de revisión información sobre los procesos en curso.

4.2. Segundo auto de pruebas

26. Una vez valorados los documentos allegados por la UNP, el magistrado sustanciador (e) Richard S. Ramírez Grisales, mediante Auto del 28 de octubre de 2020, decretó una serie de pruebas adicionales.³⁶

27. En escrito enviado el 03 de noviembre de 2020, la UNP precisó que a la fecha el señor Danilo Murillo cuenta con un esquema de protección tipo 2, consistente en un vehículo blindado, dos hombres de protección, un medio de comunicación y un chaleco blindado.³⁷ Lo anterior -explicó- en razón de un trámite de emergencia a favor del accionante que se activó en junio de 2020 y que concluyó mediante la

³⁴ Respuesta de la UNP, del 14 de octubre de 2020. Cuaderno de revisión, folio 38.

³⁵ Respuesta de la Fiscalía 66 Seccional de Chigorodó. Cuaderno de revisión, folio 41.

³⁶ “(i) La fecha exacta en la que fue proferida la Resolución 3059 de 2020; (ii) las razones por las cuales, el 14 de junio de 2020, ordenó medidas de emergencia a favor de Danilo Murillo Córdoba consistentes en un hombre de protección y un vehículo blindado; (iii) si, a la fecha, las medidas a las que se refiere el numeral anterior se encuentran implementadas a favor del señor Murillo Córdoba y, en caso de haber finalizado, informar las razones; (iii) cuáles medidas de protección se encuentran dispuestas a favor del señor Murillo Córdoba y (iv) las razones por las cuales está realizando un nuevo estudio de riesgo al señor Murillo Córdoba.” Cuaderno de revisión, folios 69 y 70.

³⁷ Respuesta de la UNP, del 03 de noviembre de 2020. Cuaderno de revisión, folio 76-77.

expedición de la Resolución 061 de 2020, que fortaleció su esquema de seguridad.

28. Por otro lado, explicó que en la medida de emergencia también se solicitó una reevaluación del riesgo para determinar con un estudio detallado en campo si se mantenían o ajustaban las medidas. Fue así que, por intermedio del Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información (CTRAI), se asignó a un profesional analista para que revisara y actualizara la calificación del riesgo del señor Danilo Murillo Córdoba, bajo la orden de trabajo número 387406 de 2020. Al respecto, señaló que en *“los próximos días el caso será presentado ante los delegados que integran el Grupo de Valoración Previa.”*³⁸

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

29. 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

30. 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.

31. Teniendo en cuentas las especiales circunstancias de vulnerabilidad en que se encuentra el señor Danilo Murillo, es claro que su acción de amparo cumple con los requisitos de procedencia fijados por el ordenamiento y la jurisprudencia (legitimación por activa y pasiva, inmediatez y subsidiariedad), como se explica a continuación.

32. *El accionante podía interponer la acción de tutela (legitimación por activa).* El señor Danilo Murillo Córdoba puede invocar, en nombre propio, el amparo de sus derechos a la vida, a la seguridad y al debido proceso. En efecto, es el beneficiario de las medidas de protección que fueron modificadas por la UNP, presuntamente de manera irregular, mediante la Resolución 5196 del 30 de julio de 2020, confirmada mediante la Resolución 7855 del 29 de octubre de 2019; actuación que sería la causa de la vulneración a sus derechos fundamentales.

33. *La tutela se podía interponer contra la UNP (legitimación por pasiva).* La Sala encuentra que se acredita este requisito, pues la acción de tutela se dirige en contra de la UNP, entidad pública a la cual se atribuye los hechos vulneratorios alegados. Aunque esta argumente que las recomendaciones técnicas a partir de las cuales se define el esquema de protección y las eventuales sanciones al protegido son

³⁸ *Ibidem.*

elaboradas por un cuerpo interinstitucional,³⁹ lo cierto es que la UNP es la entidad que profirió los actos administrativos que adoptaron las correspondientes decisiones. En efecto, a dicha unidad le fue encomendada la coordinación general de la estrategia de protección, sin perjuicio de las competencias concurrentes de otras instituciones que participan en la calificación del riesgo, o en los procesos de suspensión o finalización de las medidas de prevención y protección.⁴⁰

34. *Inmediatez*. La tutela fue interpuesta en un término razonable. En su escrito inicial, el señor Danilo Murillo concentra su argumentación en cuestionar la Resolución 5196 del 30 de julio de 2019, mediante la cual se redujo su esquema de protección. Ahora bien, la tutela fue radicada menos de cuatro meses después, el 15 de noviembre. En otras palabras, el accionante ha obrado diligentemente en la defensa de sus derechos, puesto que además, antes de acudir a la acción de amparo, interpuso recurso de reposición contra la resolución citada, el cual fue resuelto mediante Resolución 7855 del 29 de octubre de 2019.

35. *Subsidiariedad*. La jurisprudencia constitucional ha afirmado que la tutela es procedente para invocar la protección de los derechos a la vida, a la seguridad personal y al debido proceso administrativo frente a decisiones adoptadas por la UNP.⁴¹ Esta Sala de Revisión reconoce que este tipo de actos administrativos son susceptibles de ser controvertidos mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho e, incluso, es posible la solicitud de medidas cautelares. Sin embargo, dado el incremento en el asesinato de 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. Así también lo reconoció el Tribunal de Antioquia, como juez de tutela de segunda instancia en este proceso, al afirmar que *“la agudización de la ola de violencia que se viene presentando en el país frente a los líderes sociales desde el año 2019 y lo que ha corrido del año 2020”*, que los ubica en *“una situación de vulnerabilidad mayor en la que se hace necesaria una pronta respuesta por parte de la administración de justicia.”*⁴²

36. En efecto, las particularidades de este caso evidencian la vulnerabilidad en que se encuentra el accionante y que hacen desproporcionada la exigencia de agotar primero los mecanismos de defensa ante la Jurisdicción contencioso administrativa. El señor Danilo Murillo (*i*) es un líder de la comunidad de desplazados de Jiguamiandó, (*ii*) es víctima de desplazamiento forzado, (*iii*) su nivel de riesgo ha sido reiteradamente calificado por la UNP como extraordinario; y (*iv*) ha recibido

³⁹ La UNP señala que las valoraciones técnicas corresponden al Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas - CERREM.

⁴⁰ 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.”*

⁴¹ La regla mencionada ha sido aplicada en el análisis del requisito de subsidiariedad en las sentencias: T-469 de 2020. M.P. Diana Fajardo Rivera; 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.

⁴² Fallo del Tribunal de Antioquia. Cuaderno de segunda instancia, folio 12.

amenazas recientes en contra de su vida. Por todo lo anterior, la Sala considera que en este caso la acción de tutela constituye el mecanismo judicial apropiado y definitivo para estudiar si se vulneraron sus derechos.

3. Presentación del caso y planteamiento del problema jurídico

37. El expediente de la referencia versa sobre la acción de amparo interpuesta por el señor Danilo Murillo Córdoba, como líder social afro, desplazado por la violencia, en contra de la Unidad Nacional de Protección (UNP). Dado su rol en la comunidad, ha sido designado como el representante legal de la Asociación de Desplazados de Jiguamiandó Paraíso (Asodepar); entidad sin ánimo de lucro orientada a la salvaguarda de los derechos humanos y el retorno de las comunidades a sus territorios arrebatados. Por esta labor, ha sido objeto de diversas amenazas e intimidaciones.

38. Desde 2013 cuenta con un esquema de protección a cargo de la Unidad Nacional de Protección, entidad que en los últimos años ha calificado su nivel de riesgo como *extraordinario*. Sin embargo, el señor Danilo Murillo reprocha que en los últimos dos años la entidad accionada ha pretendido desmontar su esquema de protección, lo que pone en grave riesgo su integridad personal.

39. Ante lo que considera son decisiones arbitrarias e insuficientemente motivadas por parte de la Unidad Nacional de Protección, interpuso acción de tutela el 15 de noviembre de 2019, buscando, en esencia, que se dejara sin efectos la Resolución 5196 del 30 de julio de 2019 que redujo su esquema de seguridad; y, en su lugar, se le ordene a la UNP realizar un *“nuevo estudio o reevaluación ajustado a derecho y se den al suscrito las garantías, medidas especiales y expeditas de prevención y protección con enfoque diferencial que se requieran.”*⁴³

40. En sede de revisión, la Corte Constitucional conoció que el esquema de protección del accionante había sido reforzado con un vehículo blindado y un segundo hombre de protección, mediante un trámite de emergencia adelantado en junio de 2020. Por otro lado, la Unidad Nacional de Protección informó que adelanta un nuevo estudio de riesgo para conocer la situación pormenorizada en que se encuentra el señor Murillo en la actualidad.

41. A partir de lo expuesto, a la Sala Primera de Revisión le corresponde resolver un primer problema jurídico referente a la carencia actual de objeto, que se formula en los siguientes términos: ¿Se configura la carencia actual de objeto respecto a la solicitud elevada por el señor Danilo Murillo contra la Resolución 5196 de 2019, en tanto que (i) las inconformidades del accionante fueron revisadas mediante la Resolución 7855 de 2019 que resolvió el recurso de reposición; y (ii) en todo caso, el esquema de protección asignado al accionante fue fortalecido mediante un trámite de emergencia adelantado en junio de 2020?

42. Si no prospera, la Sala pasará a resolver el segundo problema jurídico de fondo, el cual se resume en la siguiente pregunta ¿Vulnera la entidad estatal responsable de

⁴³ Escrito de tutela. Cuaderno de primera instancia, folio 9.

brindar protección a los líderes sociales (UNP), los derechos fundamentales al debido proceso, la seguridad, la integridad y la vida de un protegido cuando disminuye su esquema de seguridad, bajo el argumento de que la decisión se fundamenta en un análisis técnico e integral de la situación, y que aún no se ha comprobado la fuente de las amenazas, a pesar de que la persona beneficiaria insiste en que su vida se encuentra en inminente peligro?

43. Para resolver estos interrogantes, la Sala abordará, en primer lugar, el fenómeno de la *carencia actual de objeto*, a partir de lo cual determinará si los nuevos hechos puestos de presente hacen innecesario continuar con el estudio del caso. De lo contrario, continuará con el análisis y expondrá las consideraciones relevantes sobre el derecho a la seguridad personal y la vida de los líderes y defensores de derechos humanos, así como las obligaciones que de allí se derivan para el Estado, de acuerdo con el marco normativo y la jurisprudencia. Tercero, analizará el asunto concreto.

4. No se configura la carencia actual de objeto puesto que la pretensión central del señor Danilo Murillo no ha sido satisfecha de forma definitiva

44. Esta Corporación ha explicado que la acción de tutela tiene por objeto la protección efectiva y cierta del derecho presuntamente violado o amenazado, lo cual justifica la necesidad de una decisión, positiva o negativa, por parte del juez. Pero, si luego de acudir a la autoridad judicial, la situación ha sido superada o resuelta de alguna forma, no tendría sentido un pronunciamiento, puesto que *“la posible orden que impartiera el juez caería en el vacío.”*⁴⁴ Esta es la idea central que soporta el concepto de carencia actual de objeto.

45. En otras palabras, el juez de tutela no ha sido concebido como un órgano consultivo que emite conceptos o decisiones inocuas una vez ha dejado de existir el objeto jurídico,⁴⁵ sobre escenarios hipotéticos, consumados o ya superados. Ello no obsta para que, en casos particulares, la Corte Constitucional, como tribunal de cierre, aproveche un escenario ya resuelto para, más allá del caso concreto, avanzar en la comprensión de un derecho -como intérprete autorizado de la Constitución Política-⁴⁶ o para tomar medidas frente a protuberantes violaciones de los derechos fundamentales, así las mismas ya hubiesen cesado.⁴⁷

46. Recientemente, mediante Sentencia SU-522 de 2019,⁴⁸ la Sala Plena desarrolló el

⁴⁴ Sentencia T-519 de 1992. M.P. José Gregorio Hernández Galindo. Esta idea ha sido reiterada, en términos similares, en sentencias T-535 de 1992. M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-570 de 1992. M.P. Jaime Sanín Greiffenstein; y T-033 de 1994. M.P. José Gregorio Hernández.

⁴⁵ *“En varias ocasiones ha dicho la Corte Constitucional que en aquellas contingencias en las cuales los supuestos de hecho que daban lugar a la eventual amenaza de violación o violación de derechos constitucionales fundamentales han cesado, desaparecen o se superan, deja de existir objeto jurídico respecto del cual la o el juez constitucional pueda adoptar decisión alguna por cuanto el propósito de la acción de tutela consiste justamente en garantizar la protección cierta y efectiva del derecho y bajo esas circunstancias “la orden que profiera el [o la] juez, cuyo objetivo constitucional era la protección efectiva y cierta del derecho presuntamente vulnerado o amenazado, carecerá de sentido, eficacia, inmediatez y justificación.”* Sentencia T-988 de 2007. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. Cita original con pies de página.

⁴⁶ Constitución Política, Artículo 241. Ver Sentencia T-198 de 2017. M.P. Aquiles Arrieta Gómez: *“La Corte en sede de revisión tiene el deber constitucional de dictar jurisprudencia, es el espacio en el cual cumple la función de fijar la interpretación de los derechos fundamentales como autoridad suprema de la jurisdicción constitucional.”*

⁴⁷ Sentencias SU-540 de 2007. M.P. Álvaro Tafur Galvis; T-495 de 2010. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-585 de 2010. M.P. Humberto Sierra Porto; y T-236 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, entre otras.

⁴⁸ M.P. Diana Fajardo Rivera.

alcance del concepto de *carencia actual de objeto* y sus distintas manifestaciones: el hecho superado, el daño consumado y el hecho sobreviniente. Sobre el hecho superado, en particular, señaló que:

“Aunque la distinción no siempre fue clara, el *hecho superado* responde al sentido obvio de las palabras que componen la expresión, es decir, dentro del contexto de la satisfacción de lo pedido en tutela, como producto del obrar de la entidad accionada. En otras palabras, aquello que se pretendía lograr mediante la orden del juez de tutela ha acaecido antes de que el mismo diera orden alguna. Es importante precisar que en estos casos le corresponde al juez de tutela constatar que: (i) efectivamente se ha satisfecho *por completo* lo que se pretendía mediante la acción de tutela; (ii) y que la entidad demandada haya actuado (o cesado en su accionar) a *motu proprio*, es decir, voluntariamente.”⁴⁹

47. Ahora bien, al analizar el presente asunto la Sala concluye que en este caso no se configura una carencia actual de objeto por hecho superado. Esto es así, porque la presunta amenaza o vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso, a la vida y a la seguridad del accionante no ha desaparecido y sus pretensiones tampoco han sido satisfechas.

48. El señor Murillo adujo que la UNP no ha explicado de forma satisfactoria por qué su riesgo disminuyó. Considera que la entidad ha obrado sin motivación técnica y suficiente, pasando por alto la compleja realidad de violencia que afronta. Por esto, solicitó que (i) se revoque la Resolución 5196 del 30 de julio de 2019 proferida por la UNP y (ii) se le ordene a esa entidad hacer un nuevo estudio de riesgo ajustado a derecho, con el fin de que se le otorguen medidas de protección adecuadas a su situación. Respecto de estas pretensiones, la Sala constata que la situación sigue siendo la misma que existía al momento en que el señor Murillo Córdoba presentó la acción de tutela. Esto, por cuatro razones.

49. Para empezar, si bien es cierto que la UNP resolvió el recurso de reposición impetrado por el accionante contra la resolución cuestionada, la entidad dejó en firme la decisión inicial, mediante la Resolución 7855 de 2019. Es más, la UNP considera que los reclamos formulados por el señor Danilo Murillo se trataban de simples “*yerros de transcripción*”.⁵⁰

50. Segundo, aunque la UNP hizo un nuevo estudio de riesgo que culminó con la Resolución 3059 del 8 de mayo de 2020, este acto administrativo: (i) ratificó las mismas medidas de protección ordenadas por la Resolución 5196 del 30 de julio de 2019 y, además, (ii) lo hizo por el mismo término previsto en esta resolución. En efecto, la Resolución 3059 de 2020 dispuso: “*f. Recomendaciones del CERREM: Ratificar (1) hombre de protección, un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco blindado. g. Temporalidad: Las medidas de protección tendrán una vigencia hasta el 30 de Julio (sic) de 2020 de acuerdo con la temporalidad inicialmente aprobada por resolución 5196 del 30 de julio de 2019 o hasta tanto se surta el resultado del estudio de nivel de riesgo.*” Por tanto, la Resolución 3059 del 8 de mayo de 2020 no

⁴⁹ Sentencia SU-522 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera. Cita original con pies de página.

⁵⁰ UNP. Resolución 7855 del 29 de octubre de 2019.

derogó, sino que mantuvo en el tiempo los efectos jurídicos de la Resolución 5196 de 2019.

51. Tercero, las medidas de emergencia que fueron dispuestas por la UNP, en el año 2020, a favor del accionante, son, por naturaleza, temporales, pues no se determinan en función del nivel de riesgo particular, sino ante hechos sobrevinientes, con el fin de evitar un perjuicio inminente e irremediable a los derechos de los beneficiarios del Programa de Prevención y Protección. Por tanto, esas medidas de emergencia pueden ser terminadas y modificadas por medidas de protección definitivas, una vez culminado el respectivo estudio de riesgo.⁵¹ En ese sentido, las medidas de emergencia dispuestas a favor del accionante, por sí solas, no tienen la potencialidad de modificar el nivel de riesgo ni el esquema de seguridad previsto en la Resolución 5196 del 2019, aunque este último, en la práctica y durante la vigencia de tales medidas, sea diferente.

52. Cuarto, según lo informó la UNP, “*actualmente se está adelantando [un] estudio de nivel de riesgo*”⁵² que aún no ha culminado. Es por ello que las medidas de protección dispuestas a favor del señor Murillo Córdoba mediante la Resolución 5196 de 2019 y ratificadas por la Resolución 3059 de 2020, a la fecha, siguen vigentes.

53. Por lo tanto, la Sala encuentra que, en la actualidad, no se han satisfecho las pretensiones del accionante ni ha desaparecido la presunta amenaza o vulneración a los derechos fundamentales a la vida, al debido proceso, a la integridad y a la seguridad personal que fundamentaron la solicitud de amparo. De modo que, en el caso analizado, no se ha configurado un hecho superado y, en consecuencia, no hay lugar a declarar la carencia actual de objeto.

5. Las obligaciones del Estado con respecto a la seguridad personal y la vida de los líderes sociales. Reiteración de jurisprudencia⁵³

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

54. Salvaguardar la vida de las personas que se encuentran bajo amenaza es una “*responsabilidad inalienable del Estado.*”⁵⁴ Esta obligación se sustenta tanto en el ordenamiento nacional como internacional. El artículo 2 de la Constitución establece, dentro de los fines esenciales del Estado, “*asegurar la convivencia pacífica*”, y dispone que “*las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.*” De otra parte, el artículo 11 señala que “*el derecho a la vida es inviolable*” y el artículo 12 establece que “*nadie*

⁵¹ Decreto 1066 de 2015, “*por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior.*” Artículo 2.4.1.2.9.

⁵² Respuesta de la UNP, del 03 de noviembre de 2020. Cuaderno de revisión, folio 77.

⁵³ Este capítulo resume las consideraciones ya expuestas por las sentencias T-439 y T-469 de 2020, ambas con ponencia de la magistrada Diana Fajardo Rivera; las cuales, a su vez, recogen el desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional respecto a la protección de líderes sociales.

⁵⁴ Sentencia T-199 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

será sometido a desaparición forzada, a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.”

55. En estos términos, cuando un habitante del territorio está sometido a riesgos insoportables sobre su vida, por acciones de agentes estatales o de terceros, es imperativo que el Estado adopte las medidas tendientes a proteger a la persona, para que el riesgo que se cierne sobre ella no se materialice.⁵⁵ Lo anterior, en armonía con lo dispuesto en los tratados internacionales sobre derechos humanos suscritos por Colombia (Art. 93 de la CP), que reconocen el derecho a la *seguridad personal* (Art. 7.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; Art. 9.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Art. 1º de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y Art. 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos).⁵⁶

56. El carácter imperativo de la obligación del Estado frente a la vida y la seguridad de sus habitantes, no se explica únicamente en función de sus deberes en materia de derechos humanos. Esta corporación también ha sostenido que la seguridad personal adquiere especial relevancia cuando es invocada por sujetos que, con ocasión de su actividad social o de su pertenencia a ciertos grupos vulnerables, están sometidos a riesgos desproporcionados, como es el caso de defensores de derechos humanos, minorías étnicas, líderes de oposición y/o minorías políticas.⁵⁷ En estos eventos se amplía considerablemente el espectro de derechos fundamentales y principios involucrados, a tal punto que su amenaza compromete seriamente la vigencia del sistema democrático.⁵⁸

57. En efecto, la persecución y asesinato de líderes sociales no solo implica la violación a sus derechos fundamentales como individuos, sino que además representa una pérdida colectiva y un grave retroceso en la consolidación del país como una República verdaderamente democrática y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad (Art. 1 de la CP). Cuando se acallan las voces de los líderes sociales a través de la violencia, se erosionan también los cimientos de la sociedad, pues se marchita su diversidad y se incumplen los fines esenciales del Estado, alejando la idea de un “orden justo” que permita la libre participación de todos en la vida política, económica y cultural (Art. 2 de la CP). Sin los defensores y las defensoras de los derechos humanos y su invaluable contribución -como concluyó el Relator Especial Micael Forst luego de su visita al país- “*nuestras sociedades serían mucho menos libres y menos bellas.*”⁵⁹

⁵⁵ Sentencia T-707 de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa.

⁵⁶ Sentencia T-411 de 2018. M.P. Carlos Bernal Pulido.

⁵⁷ Así lo dijo desde sus inicios la Corte Constitucional, por ejemplo, en la Sentencia T-439 de 1992 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz): “[...] el Estado tiene la obligación de ser extremadamente sensible en sus intervenciones, con miras a preservar el equilibrio político y social, mediante la protección eficaz a los grupos, partidos o movimientos minoritarios, en especial a aquellos que por su carácter contestatario pueden “estar en la mira” de otros grupos que, gozando de los beneficios institucionales y patrimoniales, pueden ver amenazadas sus prerrogativas.” En esa oportunidad, la Corte amparó los derechos fundamentales a la seguridad personal y la participación en política de un miembro de la Unión Patriótica que solicitaba protección al Departamento Administrativo de Seguridad, frente a constantes amenazas contra su integridad. Esta idea fue luego retomada por la Sentencia T-707 de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa.

⁵⁸ *Ibidem.*

⁵⁹ 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.

58. 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.⁶⁰ 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.⁶¹ 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*”,⁶² así:

“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.”⁶³

59. 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 los grupos más vulnerables y marginalizados.⁶⁴

60. Propósito que se frustra debido a los dolorosos y continuos actos de violencia contra los líderes sociales en nuestro país. Pese a los esfuerzos institucionales, las cifras de victimización contra esta población resultan *alarmantes*.⁶⁵ Ni la pandemia ni un

⁶⁰ Constitución Política, artículo 95, numeral 4.

⁶¹ Sentencia C-577 de 2017. M.P. Iván Humberto Escruera Mayolo.

⁶² 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.

⁶³ CIDH (2019). *Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia*. OEA/Ser.L/V/II, 06 de diciembre de 2019. párrs. 28-33.

⁶⁴ CIDH (2019). *Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia*. OEA/Ser.L/V/II. 6 diciembre 2019. párr. 41.

⁶⁵ *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

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.⁶⁶ Incluso, tan solo hace unas semanas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos volvió a reiterar su preocupación por la situación de violencia registrada contra defensores de derechos humanos en Colombia:

“Durante el 2020, la CIDH observó la preocupante persistencia de la violencia contra personas defensoras de derechos humanos y líderes y lideresas sociales, especialmente en territorios históricamente afectados por el conflicto armado interno. El Estado colombiano indicó tener conocimiento de 53 asesinatos de personas defensoras de derechos humanos ocurridos en el 2020, conforme a los casos verificados por la Oficina de la Alta Comisionada de la ONU para los Derechos Humanos (OACNUDH). En efecto, el 15 de diciembre de 2020, la OACNUDH reportó 120 asesinatos de personas defensoras de derechos humanos de los cuales 53 casos han sido verificados hasta el momento. Por su parte, el Programa Somos Defensores registró 135 asesinatos de personas defensoras de derechos humanos hasta septiembre de 2020. El incremento en los asesinatos, de ser verificado, sería sostenido al compararse con los 108 casos verificados por OACNUDH y los 124 casos registrados por Programa Somos Defensores durante el 2019.”⁶⁷

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

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

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

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

2. La obligación de valorar, con base en un estudio cuidadoso de cada situación individual, la existencia, las características (especificidad, carácter

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.*

⁶⁶ Para más información sobre las cifras de violencia contra líderes sociales, se puede consultar la Sentencia T-469 de 2020. M.P. Diana Fajardo Rivera.

⁶⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Comunicado #13 del 22 de enero de 2021. Disponible en <http://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/013.asp>

individualizable, concreción, etc.) y el origen o fuente del riesgo que se ha identificado.

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

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

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

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

7. La prohibición de que la Administración adopte decisiones que creen un riesgo extraordinario para las personas en razón de sus circunstancias, con el consecuente deber de amparo a los afectados.”⁶⁸ (Subrayado fuera del original)

63. Las obligaciones descritas en los tres primeros numerales resultarán de especial importancia para la resolución del caso analizado. En efecto, el accionante cuestiona, en esencia, que la Unidad Nacional de Protección no haya valorado integral, clara y objetivamente la condición de riesgo en que se encuentra, y por lo mismo tampoco le hubiese brindado de manera permanente las medidas de protección adecuadas y suficientes.

64. Además de las mencionadas obligaciones, la jurisprudencia constitucional ha insistido en que las autoridades encargadas del estudio y la implementación de medidas de seguridad *“deben tener en cuenta las condiciones específicas del afectado y adoptar medidas con enfoque diferencial, cuando se trate de, entre otros, líderes sindicales, líderes campesinos y comunitarios, líderes indígenas y afrodescendientes y, en general, defensores de derechos humanos.”*⁶⁹

65. Ahora bien, dentro de los procesos de tutela en contra de la UNP, uno de los temas recurrentes ha sido el incumplimiento al deber de motivación. Lo anterior, teniendo en cuenta que el artículo 29 de la Constitución consagra esta garantía en *“toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.”* Y si bien la Corte ha reconocido que la UNP es la entidad que tiene la competencia, los recursos humanos y el conocimiento técnico para determinar el nivel de riesgo de un ciudadano y las medidas de protección a adoptar, también ha recordado que esto supone que

⁶⁸ 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.

⁶⁹ Sentencia T-411 de 2018. M.P. Carlos Bernal Pulido. En este mismo sentido, la Sentencia T-924 de 2014 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado) ratificó la importancia de contar con un enfoque diferencial sensible a las particularidades del solicitante o protegido.

previamente la entidad ha identificado adecuadamente 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 la persona en riesgo. Todas estas consideraciones deben finalmente plasmarse en el acto administrativo que define la situación, de manera tal que el solicitante entienda el razonamiento que llevó a la UNP a adoptar la decisión correspondiente, y pueda controvertir aquellos argumentos que no comparta.

66. 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 transparentes 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.⁷⁰

67. En ese sentido, el procedimiento ordinario del programa de protección busca garantizar el derecho fundamental al debido proceso de las personas objeto de protección y dotar a la administración de información técnica especializada que le permita, en cada caso, motivar la decisión de otorgar, modificar o finalizar medidas de seguridad. Cuando la determinación del nivel de riesgo o de las medidas de protección *“no está fundada en un estudio previo e individualizado de la situación de la persona interesada, existe una vulneración a los derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad personal.”*⁷¹

68. En resumen, la UNP tiene el deber de garantizar las medidas de protección que estime adecuadas y suficientes para evitar que el riesgo *extraordinario* o *extremo* sobre una persona se materialice. La adopción de dichas medidas debe ser oportuna y ajustada a las circunstancias de cada caso particular. Adicionalmente, las decisiones proferidas tienen que respetar las garantías propias del debido proceso administrativo y, en particular, la carga de motivación. El razonamiento debe estar soportado en argumentos técnicos y específicos sobre la situación; y no en consideraciones abstractas sobre el nivel de riesgo, o en consideraciones ocultas que no permitan al interesado *“conocer las razones por las cuales este fue denegado u otorgado de manera diferente a sus expectativas, ya que para ejercer el derecho a la defensa requiere saber a qué argumentos oponerse.”*⁷²

69. Con base en los preceptos jurisprudenciales y normativos descritos, la Sala Primera de Revisión analizará las pretensiones formuladas por el señor Murillo.

6. La UNP vulneró los derechos fundamentales a la vida, la integridad personal y al debido proceso del señor Danilo Murillo en tanto que (i) el protegido no pudo conocer de manera completa las razones que motivaron las decisiones de la entidad; y (ii) los argumentos expuestos tampoco justifican con suficiencia por qué su esquema de seguridad es el adecuado

⁷⁰ Sentencia T-707 de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa.

⁷¹ Sentencia T-399 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁷² *Ibidem*.

70. Danilo Murillo Córdoba es un líder social afro, sobreviviente del conflicto armado interno que a mediados del 2000 lo obligó a desplazarse de su territorio. En la actualidad, se desempeña como representante legal de la Asociación de Desplazados de Jiguamiandó Paraíso (Asodepar); entidad sin ánimo de lucro orientada a la salvaguarda de los derechos humanos y el retorno de las comunidades a sus territorios arrebatados. Por esta labor, ha sido objeto de diversas amenazas e intimidaciones en contra suya y de su familia.

71. Periódicamente ha venido denunciando conductas criminales en su contra, principalmente a través de amenazas. En su escrito de tutela, el señor Murillo relató dos amenazas recientes en las que estarían involucrados actores criminales de la zona, quienes le exigen colaborar con otro tipo de intereses o abstenerse definitivamente de continuar con sus labores comunitarias, a riesgo de sufrir algún atentado directamente o contra sus seres más allegados. Bajo este contexto que considera de profunda zozobra, el señor Murillo reprocha que en los últimos dos años la entidad accionada ha pretendido desmontar su esquema de protección. Esta situación se ha mantenido en el tiempo, pues según las declaraciones del señor Murillo, continúa recibiendo llamadas intimidatorias y la presencia de sujetos extraños en su lugar de residencia.

72. El señor Danilo Murillo Córdoba enfrenta una doble condición de riesgo. De un lado, es un líder afrocolombiano, una de las poblaciones más golpeadas por la violencia y la marginalización. De otro lado, su defensa del territorio y el retorno de las comunidades desplazadas por la violencia constituye otro de los patrones más comunes de victimización. De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, los *“liderazgos de comunidades indígenas y afrodescendientes desplazadas que reclaman la devolución de sus tierras, o que denuncian la presencia de minería legal o ilegal sobre sus territorios colectivos, han sido víctimas de amenazas e inclusive de homicidios.”*⁷³ Sumado a lo anterior, el departamento del Chocó es una de las regiones que más ha reportado agresiones contra los líderes sociales y defensores de derechos humanos.⁷⁴

73. Desde el año 2013, la UNP ha conocido la situación del accionante, cuyo nivel de riesgo ha calificado -la mayoría de veces- como *extraordinario* y le ha reconocido, en consecuencia, esquemas de protección para reducir el peligro contra su vida. No obstante lo anterior, mediante escrito de tutela de noviembre de 2019, el señor Danilo Murillo sostiene que en las resoluciones recientes de la entidad *“no hay un solo párrafo que sustente de manera probatoria, que dicho riesgo ya desapareció o se modificó, debido a que sigo defendiendo los derechos de la comunidad.”* Considera que la entidad ha obrado guiada por argumentos que carecen de un soporte técnico y objetivo riguroso. Es más, a juicio del accionante, los errores en el razonamiento de la UNP son tan protuberantes que configuran una actividad delictiva, tipificada como *“falsedad ideológica en documento público”*.

74. Para entender mejor el contexto en el que se enmarca la presente acción de

⁷³ CIDH (2019). *Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia*. OEA/Ser.L/V/II, 06 de diciembre de 2019. párr. 56.

⁷⁴ *Ibid.* párr. 43.

tutela, es pertinente identificar la evolución que ha recibido el caso del señor Danilo Murillo dentro de la UNP, comenzando en el año 2013. Aunque esta Sala de Revisión solicitó a la entidad accionada copia de todas las resoluciones mediante las cuales ha adoptado medidas de protección a favor del señor Murillo, no recibió la totalidad de información requerida -aspecto que se analizará en el acápite 6.2. de esta providencia-. De todos modos, la información aportada permite establecer los principales hitos:

Acto administrativo	Nivel de riesgo	Medidas de protección	Vigencia
Resolución SP134 del 08 de marzo de 2013	Extraordinario: <i>No precisa porcentaje</i>	Esquema de protección compartido con el señor Omar Gamel, consistente en dos hombres de protección, un chaleco antibalas y un celular.	Hasta un nuevo estudio de riesgo
Resolución SP0191 del 02 de julio de 2013 ⁷⁵	Extraordinario: <i>No precisa porcentaje</i>	Ratificar un hombre de protección, un medio de comunicación y un chaleco antibalas. Finalizar un hombre y un vehículo de protección. En lugar de este último, implementar apoyo económico en transporte.	Hasta un nuevo estudio de riesgo
Resolución SP008 del 06 de febrero de 2014	Extraordinario: <i>No precisa porcentaje</i>	En cumplimiento de una orden de tutela proferida por el Tribunal Superior de Antioquia, reestableció un vehículo convencional.	Hasta que se notifique y resuelvan los recursos
Resolución SP0074 del 13 de mayo de 2014	Extraordinario: <i>No precisa porcentaje</i>	Ratificar un hombre de protección y un chaleco antibalas y un medio comunicación. Implementar un hombre de protección y un vehículo blindado.	6 meses
Resolución S0165 del 28 de agosto de 2015	Extraordinario: 50,55% ⁷⁶	Ratificar esquema tipo 2, conformado por: un vehículo blindado, dos hombres de protección; un medio de comunicación y un chaleco blindado.	12 meses
Resolución 6221 del 12 de agosto de 2016	Extraordinario: CTRAI: 44,44%	Pasar de esquema tipo 2 a esquema tipo 1, así: Finalizar un vehículo blindado. En su lugar, implementar un vehículo convencional.	12 meses

⁷⁵ No fue aportada, pero se mencionada en la Resolución SP008 de 2014.

⁷⁶ Según información que consta en la Resolución 7176 de 2016.

	GPV: 50,55% ⁷⁷	Ratificar un medio de comunicación, un chaleco blindado y dos hombres de protección.	
Resolución 7176 del 15 de septiembre de 2016	<i>Resuelve recurso de reposición: confirma la Resolución 6221 de 2016</i>		
Resolución 6329 del 29 de septiembre de 2017	Extraordinario: CTRAI: 43,33% GVP: 50,55% ⁷⁸	Ratificar esquema tipo 1, conformado por un vehículo convencional, dos hombres de protección, un medio de comunicación y un chaleco blindado.	12 meses
Resolución 8588 del 20 de diciembre de 2017	<i>Resuelve recurso de reposición: confirma la Resolución 6329 de 2017</i>		
Resolución 8662 del 19 de octubre de 2018 ⁷⁹	Sin información	Realizar desmonte gradual de la siguiente manera: finalizar un vehículo convencional y un hombre de protección. Ratificar un hombre de protección, un medio de comunicación y un chaleco blindado.	3 meses
Resolución 0841 del 31 de enero de 2019 ⁸⁰	Sin información	Realizar desmonte gradual de la siguiente manera: finalizar un vehículo convencional y un hombre de protección. Ratificar un hombre de protección, un medio de comunicación y un chaleco blindado.	3 meses
Medida de emergencia del 14 de marzo de 2019 ⁸¹	No hay calificación por ser trámite de urgencia	Implementar un vehículo blindado, un hombre de protección. Ratificar un hombre de protección, un chaleco blindado y un medio de comunicación.	3 meses
Resolución 5196 del 30 de julio de 2019	Extraordinario: 51,11% ⁸²	Finalizar un vehículo blindado y un hombre de protección, aprobados mediante el trámite de emergencia.	12 meses

⁷⁷ *Ibidem.*

⁷⁸ Según información que consta en la Resolución 8588 de 2017.

⁷⁹ No fue aportada, pero se menciona en la Medida de emergencia del 14 de junio de 2020.

⁸⁰ *Ibidem.*

⁸¹ No fue aportada, pero se mencionada en la Resolución 7855 de 2019.

⁸² Según información que consta en la Resolución 7855 de 2019.

		Ratificar un hombre de protección, un medio de comunicación y un chaleco blindado.	
Resolución 7855 del 29 de octubre de 2019	<i>Resuelve recurso de reposición: confirma la Resolución 5196 de 2019</i>		
Resolución 3059 del 08 de mayo de 2020	Extraordinario: 51,11% ⁸³	Ratificar un hombre de protección, un medio de comunicación y un chaleco blindado	Hasta el 30 de Julio de 2020 o hasta nuevo estudio del riesgo
Medida de emergencia del 14 de junio de 2020	No hay calificación por ser trámite de urgencia	Implementar un vehículo blindado y un hombre de protección. Ratificar la Resolución 3059 de 2020, en la cual se dispuso ratificar un hombre protección, un medio de comunicación y un chaleco blindado.	3 meses y hasta un nuevo estudio de riesgo

75. De acuerdo con la información aportada durante el proceso de tutela especialmente aquella recibida en sede de revisión, y teniendo en consideración el marco jurisprudencial y normativo descrito en el capítulo anterior, esta Sala de Revisión encuentra que (i) si bien las imprecisiones en las que incurre la UNP en la Resolución 5196 de 2019 no desvirtúan el análisis probatorio en que se soporta la entidad para calificar el riesgo del señor Murillo; (ii) también es cierto que los actos administrativos comunicados por la entidad no contienen la información completa que permita al interesado ejercer de manera eficaz su derecho a la contradicción; (iii) incluso, luego de revisar las pruebas recolectadas por la Corte, tampoco se observa que la argumentación de la UNP realice un análisis riguroso sobre la situación particular del accionante, ni ofrezca parámetros objetivos y transparentes para definir el esquema de seguridad al que tiene derecho. Los argumentos expuestos por la entidad no son consecuentes con la doble condición de riesgo en que se encuentra el accionante, como líder étnico afro y defensor del proceso de restitución de tierras. A continuación, se desarrollará cada una de estas conclusiones.

6.1. Las imprecisiones que contiene la Resolución 5196 de la UNP no desvirtúan el análisis probatorio que realizó la entidad para calificar el riesgo del señor Murillo

76. De acuerdo con el escrito de tutela presentado por Danilo Murillo, la UNP incluyó en la parte motiva de la Resolución 5196 de 2019 afirmaciones que no corresponden a la realidad o que son incongruentes con el análisis de la entidad. En particular, el accionante llamó la atención sobre los siguientes yerros en la

⁸³ Según información que consta en la Orden de Trabajo (OT) 371823.

mencionada resolución y que, para el accionante, equivalen al delito de “falsedad ideológica en documento público”:

- En la página 3, párrafo 10, se afirma que uno de los sujetos que llamó al accionante en abril del 2019 se identificó como *Manuel Denis Blandón*, lo que no corresponde a la realidad. La grabación de esa llamada, que fue aportada por el accionante a la UNP, es prueba de que esa afirmación es incorrecta.
- En la página 3, párrafo 10, se afirma que el accionante es “*representante de desplazados de Río Sucio, Bajirá, Quibdó, Murindó, Carepa, Chigorodó y Medellín*”, lo cual tampoco se corresponde con la realidad. El accionante solamente representa a la comunidad desplazada de la cuenca del río de Jiguamiandó.
- En la página 3, párrafo 11, se señala que el “*municipio de Urabá*” informó que “*no se encontró información relacionada con hechos de amenazas en contra del evaluado*”. El accionante llama la atención sobre el hecho de que el municipio de Urabá no existe.

77. Para la Sala, los dos primeros cuestionamientos ya fueron aclarados por la UNP en la Resolución 7855 del 29 de octubre de 2019, que resolvió el recurso de reposición que el accionante presentó contra la Resolución 5196. En efecto, la UNP aclaró lo siguiente:

“Frente a lo señalado por el impugnante en el escrito de reposición donde indica que en la Resolución No. 5196 de 30 de junio de 2019 se incurrió en el presunto delito de falsedad ideológica en documento público, conducta descrita en el artículo 286 del Código Penal Colombiano, es preciso aclararle que una vez revisado el instrumento estándar de valoración del riesgo individual y la resolución recurrida por el señor Danilo Murillo Córdoba se pudo observar que existió un yerro de transcripción en la parte considerativa al momento de redactar el Acto Administrativo impugnado, toda vez que lo que se quiso plasmar fue lo siguiente ‘... *que en desarrollo de la entrevista informó que para el día 09 de marzo de 2019 ...recibió una llamada de un desconocido que se identificó como ‘Ricardo Montenegro’ jefe operativo y militar de los Urabeños que le dijo ‘Que necesita reunirse con él, en el Atrato Bajo sin especificar sitio, que tienen un plan pistola para los líderes comunitarios y que quieren hablar con él de la mejor manera... informa que, desconoce las causas o razones por la cual Ricardo Montenegro integrante de ‘Los Urabeños’ lo llamó, sin embargo; aduce que por su liderazgo en ASODEPAR Asociación de Desplazados de Jiguamiandó El Paraíso, que representa a los desplazados de Carmen del Darién, Riosucio, Bajira, Quibdó- Chocó, Murindó, Carepa, Chigorodó y Medellín – Antioquia, razón por la cual podría correr riesgo*’. Luego advierte que volvió a recibir otra llamada telefónica amenazante ‘*el día 18 de abril de 2019 informa que recibió una llamada de un desconocido que le dijo ‘mire Danilo habla con un comandante de la (sic) Farc, Manuel Denis Blandón nos ha informado que usted es una piedra en el zapato para el proceso de paz y no deja trabajar el consejo mayor’*”⁸⁴ (subrayado fuera del texto original).

⁸⁴ Resolución 7855 de 2019, pág. 7.

78. La Sala llama la atención sobre la importancia de verificar con detenimiento las transcripciones que se incluyen en documentos públicos, como lo son las resoluciones de la UNP. En especial, cuando se atribuyen conductas criminales a determinadas personas identificadas con nombres propios, como ocurrió en este caso. Esto no es un asunto menor, en tanto afecta el buen nombre y se corre el riesgo de estigmatizar a una persona ajena a la situación bajo análisis. En esta ocasión, la Resolución 5196 de 2019 de forma incorrecta señaló que “*Manuel Denis Blandón*”, como comandante de las disidencias de las Farc, habría amenazado al señor Murillo. Cuando lo que ocurrió, en realidad, fue que una persona sin identificar, asegurando ser un comandante de las Farc fue el que realizó la llamada amenazante. Estas equivocaciones -se repite- deben evitarse en tanto comprometen injustamente a terceros. De hecho, mediante fuentes abiertas consultadas por la Corte, se sabe que “*Manuel Denis Blandón*” es también un líder social de la región que ha recibido amenazas y merecido incluso medidas cautelares de protección por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.⁸⁵ Asociarlo por error, o por ligereza, a un grupo armado guerrillero contribuye a la estigmatización de los líderes sociales y supone un aumento injustificado del riesgo en el que, de por sí, se encuentra por su actividad.

79. Los otros dos errores advertidos por el accionante son de menor entidad y no comprometen el análisis de fondo que presentó la UNP. Además, al resolver el recurso de reposición, se corrigieron las imprecisiones en la redacción que traía la Resolución 5196 de 2019. Estos “*errores de transcripción*” -como los reconoció la propia entidad accionada- no tuvieron ninguna injerencia en las valoraciones y decisiones sobre la determinación del nivel de riesgo del señor Murillo y de las medidas de protección correspondientes. Tales imprecisiones fueron formales y no tuvieron la virtualidad de constituir una vulneración al debido proceso o a la seguridad personal del accionante. Tampoco le corresponde al juez de tutela resolver si se trata de una conducta que revista la gravedad de un tipo penal.

80. Por lo expuesto, este primer grupo de argumentos que trae la acción de tutela no prosperan. Si bien es deseable que los actos administrativos estén exentos de yerros formales, tampoco es razonable exigir la ausencia de este tipo de errores como criterio de validez material de un acto administrativo. La Corte entiende el alto volumen de material documental (informes de inteligencia, reportes de distintas entidades del Estado, testimonios, audios, videos, etc) con el que diariamente trabaja la Unidad Nacional de Protección, y que puede llevar a errores involuntarios en la transcripción de sus decisiones, sin que esto necesariamente suponga una afectación al debido proceso administrativo.

6.2. La falta de información completa y accesible en las resoluciones de la UNP afectó el debido proceso del señor Murillo y restringió la posibilidad de ejercer eficazmente su derecho a la contradicción

⁸⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Medida Cautelar No. 140-14. Resolución 06/2018. Ver también la siguiente publicación de 2019 de la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, <https://www.justiciaypazcolombia.com/control-territorial-y-paramilitares-de-las-agc-en-territorios-colectivos-de-curvarado-jiguamiando-y-pedeguita-mancilla-despojo-de-tierras-y-riesgo-de-la-integridad-de-las-comunidades-del-consejo-m/>

81. Como ya se señaló en esta providencia (ver acápite 5.2 *supra*), uno de los primeros deberes que surge para la administración respecto a los solicitantes de protección, es la “obligación de identificar el riesgo extraordinario que se cierne sobre una persona, una familia o un grupo de personas, así como la de advertir oportuna y claramente sobre su existencia a los afectados.”⁸⁶ En esta ocasión, sin embargo, la Sala observa que la información aportada por las resoluciones de la UNP no fue lo suficientemente clara ni oportuna.

82. Para empezar, es importante señalar que ninguna de las resoluciones mediante las cuales se estableció el nivel de riesgo del accionante y se fijaron las medidas de protección a su favor, contiene el porcentaje de riesgo ponderado en que se encuentra. Este dato solo vino a conocerse, parcialmente, a partir de los recursos de reposición que interponía el interesado. De todos modos, y a pesar de las pruebas requeridas por esta Corporación, aún se ignora esta información para algunas de las resoluciones enunciadas en la tabla anteriormente reseñada (*supra*, párrafo 74). Recordemos que la escala de valoración adoptada por la Unidad Nacional de Protección se divide en tres segmentos según el riesgo que enfrenta una persona determinada, así: *ordinario* (menor al 50%), *extraordinario* (51% a 80%) o *extremo* (81% a 100%). Los esquemas de protección solo se activan para los individuos que enfrenten un riesgo extraordinario o extremo. Según explicó la UNP, en cada franja se presentan variaciones dependiendo del nivel preciso en que se encuentra la persona:

“[E]s pertinente resaltar que en los rangos de extraordinario y de extremo hay diferentes niveles de intensidad del riesgo, por ello, no todas las personas que enfrenten un riesgo extraordinario o extremo van a tener la misma medida de protección, ya que las medidas a implementar, ratificar, ajustar o finalizar dependen del resultado de la matriz, así como de las condiciones de modo, tiempo y lugar dentro de las cuales las personas realizan sus desplazamientos y ejercen sus actividades diarias, lo anterior es alimentado por la recolección de información, la entrevista y el análisis que se presenta ante el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas - CERREM.”⁸⁷

83. En la medida que la matriz de calificación del riesgo es el elemento técnico al que constantemente remite la UNP, y en el entendido de que el porcentaje de riesgo es determinante para establecer el esquema de seguridad al que tiene derecho una persona, no se entiende por qué ninguna de las resoluciones que adoptan las conclusiones de la entidad expresan de forma clara el nivel de riesgo con el que fue calificado el señor Danilo Murillo, más allá de una referencia genérica a que su situación de riesgo es *extraordinaria*.

84. Esta información solo pudo aclararse, parcialmente, a partir de las pruebas allegadas en sede de revisión. A pesar de la solicitud expresa que elevó la Sala, la Corte no recibió todos los actos administrativos relevantes.⁸⁸ Y solo pudo conocer

⁸⁶ Sentencia T-719 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁸⁷ UNP. Resolución 3059 de 2020. Pág. 3-4.

⁸⁸ Mediante Auto del 05 de octubre de 2020, la Sala de Revisión solicitó a la UNP “copia de todas las resoluciones mediante las cuales ha adoptado medidas de protección a favor del señor Danilo Murillo Córdoba.” Sin embargo, no

información determinante para entender la situación, a través de las *órdenes de trabajo* que realizaron el personal del Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información (CTRAI); expediente al que no tienen completamente acceso los solicitantes de protección. De ahí que, para personas como el señor Murillo la situación se torna difícil, en tanto que la resolución que fija su esquema de seguridad no contiene el nivel de riesgo que le fue determinado ni la totalidad de documentos y análisis que soportaron su calificación, más allá de un resumen que, en ocasiones, resulta insuficiente y no refleja íntegramente el conjunto probatorio analizado por la Unidad Nacional de Protección.

85. En esta ocasión el señor Danilo Murillo no contó con los elementos necesarios para ejercer eficazmente su derecho de contradicción respecto a los actos administrativos que fijaron su esquema de seguridad; en especial, las resoluciones 5196 de 2019 y 3059 de 2020. Lo que supone un obstáculo infranqueable para el solicitante, puesto que este intenta cuestionar una actuación administrativa, cuyos elementos centrales no fueron puestos en conocimiento de forma clara, suficiente y oportuna. Tan solo, una vez desatado el recurso de reposición, es que la UNP detalla en el nivel de riesgo fijado y profundiza en las valoraciones que se hicieron en su momento por parte del analista del CTRAI, y de las entidades que conforman el Grupo de Valoración Previa (GVP) y el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM).

86. De las respuestas suministradas por la UNP en este proceso de tutela, es posible identificar tres argumentos que explican el comportamiento de la entidad y la forma escueta en que motiva los actos administrativos que fijan los esquemas de seguridad. En primer lugar, la entidad es insistente en señalar que sus decisiones se soportan en un instrumento técnico, denominado *matriz de riesgo* que ha sido respaldado por la jurisprudencia, y en tal sentido “*no puede ser puesto en tela de juicio por los beneficiarios, ya que allí se encuentra un trabajo técnico y científico, realizado por personas con experticia para tales fines.*”⁸⁹ De esta forma, y aunque la entidad no comparte con los interesados la matriz de evaluación, afirma que el resultado final plasmado en el acto administrativo es producto de una decisión técnica y científica, que no puede ser refutada. En este punto, es importante reiterar que si bien la Corte ha reconocido en múltiples ocasiones la experticia técnica y la competencia que le asiste a la UNP para calificar el riesgo en que se encuentra una persona y para determinar las medidas adecuadas para su protección, ello no equivale a una cláusula de intangibilidad frente al juez constitucional:

“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

se recibieron las resoluciones SP0191 del 02 de julio de 2013, 8662 del 19 de octubre de 2018, y 0841 del 31 de enero de 2019, así como tampoco el acto administrativo que contiene la medida de emergencia adoptada el 14 de marzo de 2019.

⁸⁹ UNP. Respuesta a la acción de tutela del señor Danilo Murillo. Cuaderno de primera instancia, folio 123.

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.”⁹⁰

87. El presente proceso, además, permite entender cómo la matriz de valoración del riesgo no funciona como un proceso mecánico en el que simplemente se ingresa un conjunto de información que luego arroja el resultado final de calificación sobre una escala de riesgo de 0 a 100%. La matriz de riesgo no debe entenderse como una especie de termómetro que opere automáticamente y de manera independiente del componente humano. Esta matriz se encuentra dividida en tres áreas de análisis: (i) *amenaza*, que 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; (ii) *riesgo específico*, que 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; por último, (iii) se evalúa la *vulnerabilidad*, esto es la exposición al peligro de la persona. Estos tres ejes dan lugar, a su vez, a 19 variables de análisis, cada una de las cuales es ponderada y calificada, en últimas, por un analista dentro de una escala numérica donde 0 equivale a un riesgo mínimo y 3 al riesgo máximo. No es posible entonces desconocer que si bien existe un fundamento técnico en la matriz de calificación - que ciertamente ha aumentado la experticia y la objetividad en la calificación del riesgo- también se realiza una valoración por parte del analista encargado, cuyo examen no siempre resulta pacífico.

88. De hecho, en esta ocasión, los registros aportados por la entidad dan cuenta de que no necesariamente los analistas que participan del proceso coinciden en sus valoraciones. En el caso de las resoluciones 6221 de 2016 y 6329 de 2017, por ejemplo, ocurrió que el analista del CTRAI valoró el riesgo del señor Danilo Murillo como ordinario (entre 43% y 44%), mientras que las entidades que integran el CTRAI lo ajustaron, al considerar que era extraordinario (50,55%). Diferencia significativa de valoración pese a contar con los mismos insumos de base. Tal discrepancia de criterios no debe verse necesariamente como una falla o inconsistencia en el sistema de calificación del riesgo, sino como un recordatorio del componente humano que en última medida fija y asigna un valor numérico dentro de los parámetros que permiten la matriz de calificación.

89. Un segundo argumento que también reitera en sus intervenciones la UNP y que podría explicar por qué sus resoluciones finales no aportan, en algunos casos, la información suficiente, es la remisión que hace a las recomendaciones que formuló el CERREM, dando a entender que la decisión sobre el esquema de protección recae exclusivamente sobre otras entidades del Estado. Es así como la UNP sostuvo ante los jueces de instancia que “*si bien [la UNP] adelanta estudios para la valoración del nivel de riesgo, no tiene competencia para la determinación de las medidas de protección*” la cual “*recae exclusivamente sobre los cuerpos colegiados definidos en [el Decreto 1066 de 2015] como lo son el GVP y el CERREM, órganos*

⁹⁰ Sentencia T-469 de 2020. M.P. Diana Fajardo Rivera.

interinstitucionales.”⁹¹ Este es un argumento que la jurisprudencia también ha tenido la oportunidad de rebatir en sede de revisión en los siguientes términos:

“Tal razonamiento es incorrecto [...] 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*”, mientras que el referido Director es quien adopta la decisión final a través de un acto administrativo. 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*” [...] 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 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. También es la UNP la encargada de hacer el seguimiento periódico a la implementación, uso, idoneidad y eficacia de las medidas de protección.”⁹²

90. Tan determinante es el rol encomendado al Director de la UNP que este puede, a través de un proceso expedito y sin necesidad de la evaluación del riesgo, adoptar medidas provisionales de protección urgentes en favor de un beneficiario.⁹³ Según la información aportada por la entidad, estos poderes de emergencia fueron empleados en favor del señor Danilo Murillo en los años 2018 y 2019, como respuesta al desmonte gradual del esquema de seguridad que previamente había recomendado el CERREM. El Director de la UNP ocupa así una posición destacada en el Programa de Protección y Prevención dispuesto para los líderes sociales, y no necesariamente está atado por las recomendaciones que emitan las demás instituciones que forman parte de los órganos interinstitucionales de valoración (GVP y CERREM), pudiendo, de forma razonada y justificada, adoptar los ajustes que estime necesarios para cumplir con la importante misión encomendada a la UNP.

⁹¹ UNP, contestación a la tutela del señor Danilo Murillo. Cuaderno de primera instancia, folio 123.

⁹² Sentencia T-469 de 2020. M.P. Diana Fajardo Rivera. Cita original con pies de página.

⁹³ Decreto 1066 de 2015, “*por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior*”. Artículo 2.4.1.2.9. Medidas de emergencia: “*En casos de riesgo inminente y excepcional, el Director de la Unidad Nacional de Protección podrá adoptar, sin necesidad de la evaluación del riesgo, contemplando un enfoque diferencial, medidas provisionales de protección para los usuarios del Programa e informará de las mismas al Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – Cerrem en la siguiente sesión, con el fin de que este recomiende las medidas definitivas, si es del caso [...]*”

91. Hay un último argumento que aduce insistentemente la UNP en sus escritos, relacionado la reserva legal que -en su criterio- cobija toda la documentación empleada por la entidad para determinar el riesgo en que se encuentra una persona. La contestación de la entidad frente a la acción de tutela interpuesta por el señor Murillo termina con la siguiente advertencia: *“Finalmente, hay que destacar que según lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 1755 de 2015, en armonía con lo dispuesto en el artículo 2.4.1.2.2 numeral 13 y en el artículo 2.4.1.2.47 numeral 3 del Decreto 1066 de 2015, la información contenida en el presente escrito referente a las medidas de protección con las que cuenta el señor Danilo Murillo Córdoba goza de reserva legal.”*⁹⁴ Una advertencia idéntica incluyó la entidad en su respuesta a la Corte.⁹⁵

92. Al respecto, esta Sala considera oportuno precisar que la UNP no puede señalar, de forma genérica, que todos sus soportes documentales están amparados por la reserva de ley, quedando incluso ocultos para el propio solicitante. Esto constituye una violación al debido proceso, a la posibilidad real de controvertir los actos administrativos y al derecho de contradicción que le asiste a los solicitantes de protección.

93. El carácter amplio del acceso a la información pública es caracterizado por la jurisprudencia, por el *principio de máxima divulgación*, vinculado con el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que prescribe que toda información pública debe ser accesible como regla general, de modo que el régimen de limitaciones imponibles tenga carácter limitado.⁹⁶ El principio referido supone una serie de obligaciones correlativas a cargo del Estado referidas a que: *“(i) el derecho de acceso a la información solamente puede ser restringido a partir de un régimen limitado de excepciones; (ii) toda decisión negativa, esto es, que niegue el acceso a la información pública, debe ser motivada, bajo el supuesto de que el Estado tiene la carga de la prueba respecto de las razones que justifican la reserva de información; y (iii) ante la duda o el vacío legal sobre el carácter público o reservado de la información, opera la presunción de publicidad.”*⁹⁷

94. En este caso, la UNP construye una cláusula general de reserva con fundamento en el artículo 24 de la Ley 1755 de 2015, que al regular el derecho fundamental de petición señaló que *“solo tendrán carácter reservado las informaciones y documentos expresamente sometidos a reserva por la Constitución Política o la ley.”* También refiere a dos disposiciones reglamentarias del Programa de Protección, unificado en el Decreto 1066 de 2015, según las cuales un principio general del programa es que *“la información relativa a solicitantes y protegidos del Programa de Prevención y Protección es reservada. Los beneficiarios de las medidas también están obligados a guardar dicha reserva”* (artículo 2.4.1.2.2 numeral 13); lo que también se traduce en un compromiso para las autoridades responsables, especialmente para la Policía Nacional y la propia UNP, en el sentido de *“manejar de forma reservada la información relacionada con su situación particular”* (artículo 2.4.1.2.47 numeral 3).

⁹⁴ UNP, contestación a la tutela del señor Danilo Murillo. Cuaderno de primera instancia, folio 125.

⁹⁵ UNP, respuesta al auto del 05 de octubre de 2020. Cuaderno de revisión, folio 38.

⁹⁶ Sentencia C-276 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁹⁷ *Ibidem*.

95. La Sala entiende que el manejo cuidadoso de la información relativa a los solicitantes y beneficiarios del programa de protección es fundamental para el éxito de esta iniciativa, y crucial para preservar la vida misma de los líderes sociales. En efecto, la UNP administra datos privados e incluso datos sensibles sobre la ubicación exacta de los beneficiarios, la conformación de su núcleo familiar, sus rutas de desplazamiento o su pertenencia a sindicatos, organizaciones sociales y de derechos humanos. Las órdenes de trabajo que realizan los analistas de la UNP también contienen información de contacto de terceros (miembros de estaciones de policía, funcionarios de la Defensoría del Pueblo, Personerías Municipales, entre otros) que deben ser administrados con cuidado. Con mayor razón, si se trata de reportes de inteligencia que contienen información sensible de seguridad nacional, como puede ocurrir en algunos casos.

96. Esto, sin embargo, no supone la reserva total del material documental que fue recopilado por los analistas e instituciones que participaron del proceso de calificación del riesgo. En últimas, el solicitante debe poder conocer los motivos centrales que soportan la decisión administrativa. Dicho lo anterior, no encuentra esta Sala que la UNP haya presentado siquiera una razón válida para abstenerse de comunicar al interesado el resultado numérico de la ponderación del riesgo. Se reitera que la regla general es el acceso a la información, en especial, sobre aquellos datos o soportes documentales que permitan entender al beneficiario la decisión que finalmente adoptó la UNP. Solo de forma excepcional, se puede negar el acceso, con fundamento en una norma de rango legal y con la debida motivación a cargo de la entidad. Las entidades siempre deben exteriorizar las principales motivaciones por las cuales adoptan una decisión, pero particularmente tienen esa obligación cuando la misma va a frustrar los intereses de los asociados.⁹⁸

97. En conclusión, la Sala de Revisión identifica una primera violación al debido proceso del accionante, en su componente de acceso a la información de forma oportuna y clara. En el presente asunto las resoluciones que finalizaron el proceso de valoración del riesgo no aportaron la información básica para que el señor Danilo Murillo pudiera entender el análisis de la UNP y, de ser el caso, pudiera impugnar sus decisiones de manera informada. En concreto, la Sala reprocha que no se comunique al accionante el nivel ponderado de riesgo que le fue asignado en la matriz de calificación. Este dato es fundamental para el proceso de valoración del riesgo y asignación de medidas de seguridad; y la Sala no encuentra ningún argumento válido para omitirlo en las resoluciones que se comunican a los protegidos. Ni la naturaleza técnica de la matriz de calificación del riesgo, ni la reserva que cobija a algunos de los documentos que soportan su análisis, excusan tal omisión.

⁹⁸ Así lo dijo la Sentencia T-707 de 2015 (M.P. María Victoria Calle Correa), al analizar la reducción del esquema de seguridad asignado al líder político Wilson Borja Díaz: *“Especial importancia toma la motivación de los actos que definen situaciones jurídicas cuando se pretende impugnarlos o atacarlos. Si un ciudadano se halla inconforme con la manera en que se definió el alcance de algún derecho fundamental, necesita conocer las razones por las cuales este fue denegado u otorgado de manera diferente a sus expectativas, ya que para ejercer el derecho a la defensa requiere saber a qué argumentos oponerse. Las entidades siempre deben exteriorizar las razones por las cuales adoptan una decisión, pero particularmente tienen esa obligación cuando la misma va a frustrar los intereses de los asociados, pues, se repite, el derecho a la defensa solo puede efectivizarse si la administración consagra las razones que la conducen a tomar una determinación.”*

6.3. La UNP no motivó de manera suficiente, clara y específica los actos administrativos que ordenaron la disminución del esquema de seguridad asignado al señor Danilo Murillo

98. La Resolución 5196 del 30 de julio de 2019, contra la cual se dirigió la acción de tutela, dispuso (i) finalizar el vehículo blindado y el hombre de protección adicional que habían sido aprobados mediante el trámite de emergencia del 14 de marzo de 2019; y (ii) ratificar únicamente a un hombre de protección, un medio de comunicación y un chaleco blindado. Para fundamentar esta decisión, el referido acto administrativo resumió las más recientes denuncias formuladas por el señor Murillo -con las imprecisiones ya advertidas en el acápite 6.1 supra- y luego concluyó con los siguientes argumentos:

“Que, sumado a lo anterior, fueron consultadas las autoridades locales competentes quienes convalidaron la situación de riesgo del evaluado. Informan que, en cuanto al municipio de Chigorodó los procesos donde figuran el evaluado se encuentran activos, sin decisión de fondo; en cuanto al municipio de Urabá informaron que, en la actualidad no se encontró información relacionada con hechos de amenazas en contra del evaluado. Aunado a lo anterior, en consejos de seguridad no se ha tratado temas relacionados con la seguridad del evaluado, pero se reconoce como líder del municipio de Chigorodó. En entrevista a terceros del Carmen del Darién reconocen al evaluado como representante legal del ASODEPAR. Por otra parte, en cuanto a Comités de Justicia Transicional no se ha tratado el tema relacionado con amenazas en su contra. En cuanto a medios abiertos existen antecedentes de desplazamiento forzado. Con respecto a las alertas tempranas por la Defensoría se tiene la AT-026 -18 referente a la población en riesgo de líderes y lideresas sociales y defensores de derechos humanos a nivel nacional.

Conforme a lo anterior, se pudo convalidar la existencia de situaciones de amenazas manifestadas por el evaluado denunciadas ante las autoridades competentes. No obstante, no se cuenta con elementos de información que indiquen una posible materialización de los hechos de amenaza antes referidos, que hubiese afectado su seguridad personal. Sin embargo, existen antecedentes históricos de hechos violentos en contra de líderes de la cuenca de “Jiguamiandó” Carmen del Darién Choco, en la jurisdicción donde ejerce el liderazgo el valorado, por lo que se puede inferir, que el precitado, se encuentra en un riesgo excepcional, y, en consecuencia, amerita protección especial.”⁹⁹

99. Más allá de estos dos párrafos, la citada resolución no aporta razones adicionales para justificar la reducción parcial del esquema de seguridad que venía protegiendo al accionante. Recordemos igualmente que para este momento el señor Murillo no conocía la matriz de calificación, ni el puntaje final de riesgo ponderado que le fue asignado, ni mucho menos la totalidad de documentos aportados durante la orden de trabajo número 329.655 y que sirvieron de insumo para la Resolución 5196 de 2019. Luego, estos dos párrafos eran la única motivación que conoció el accionante

⁹⁹ UNP. Resolución 5196 de 2019, pág. 3.

respecto a la decisión administrativa que disminuyó su esquema de protección.

100. Pese a las restricciones en la información finalmente comunicada al accionante, la citada resolución sí deja entrever algunos problemas en el razonamiento seguido por la UNP para reducir el esquema de seguridad. Lo primero que se advierte es que la entidad hace hincapié en el hecho de que “*los procesos [penales] donde figuran el evaluado se encuentran activos, sin decisión de fondo*”, dando a entender que la falta de resultados en el proceso penal implica, a su vez, que las amenazas denunciadas por el accionante no tendrían la inminencia o credibilidad suficientes. No es gratuito entonces que la matriz de calificación del riesgo asigne una puntuación mínima para el eje de “amenaza”, argumentando que aún se desconocen con exactitud la identidad del presunto agresor, su interés y su capacidad para materializar la conducta criminal, como se aprecia en el siguiente cuadro:

1. EVALUACIÓN DE LA AMENAZA							
	Descriptores	Observaciones	Escala a 100 %	Escala a 33%	Valor absoluto (Mín. 0 y Máx. 3)	Valor relativo ponderado	Fuentes de información que soportan el puntaje
1.1. Realidad de la amenaza, evidencias verificables.	<p>0. No se reporta la existencia de amenaza.</p> <p>1. No existen elementos de juicio que establezcan la existencia de la amenaza.</p> <p>2. Evidencias que podrían establecer la amenaza</p> <p>3. Evidencias que establecen claramente la amenaza</p>	<p>Si no hay amenaza, se debe bloquear las siguientes preguntas para que no permita colocar valores diferentes a cero.</p>	20,00 %	6,67 %	1,00	2,22	El evaluado refirió hechos de amenazas por presuntos integrantes de estructura de grupos armados organizados, existe denuncia ante la Fiscalía

<p>1.2. Individualidad de la amenaza</p>	<p>0. No hay amenaza, por tanto no se puede individualizar 1. Existiendo amenaza afecta una generalidad indeterminada de personas (no es posible individualizar). 2. Existiendo amenaza hay posibilidad de que la amenaza esté dirigida contra un individuo o grupo de individuos. 3. Existiendo la amenaza hay certeza de que está dirigida a un individuo [ilegible]</p>	<p>Si 1.1 se calificó como (0), este <i>item</i> debe ser calificado como cero (0)</p>	<p>10,00 %</p>	<p>3,33 %</p>	<p>1,00</p>	<p>1,11</p>	<p>Refiere al evaluado como posible víctima</p>
<p>1.3. Presunto actor generador de la amenaza-</p>	<p>0. Si no hay amenaza, no hay actor generador de la</p>	<p>Si 1.1 se calificó como (0), este <i>item</i> también debe ser calificado</p>	<p>10,00 %</p>	<p>3,33 %</p>	<p>1,00</p>	<p>1,11</p>	<p>El actor generador de la amenaza está sin identificar, zona</p>

	<p>misma</p> <p>1. Existiendo amenaza, el actor está sin identificar</p> <p>2. Existiendo amenaza, el actor está identificado pero sin confirmar</p> <p>3. Está claramente definido y confirmado el actor</p>	como cero (0)					permeada por GAO Eln y Clan del Golfo.
1.4. Capacidad del Actor para materializar la amenaza	<p>0. Si no hay amenaza, no se evalúa este <i>item</i>.</p> <p>1. Baja capacidad</p> <p>2. Mediana capacidad</p> <p>3. Alta capacidad</p>	<p>Si 1.1 se calificó como (0), este <i>item</i> debe ser calificado como cero (0)</p>	20,00 %	6,67 %	1,00	2,22	El actor generador de la amenaza está sin identificar, zona permeada por GAO Eln y Clan del Golfo.
1.5 Interés del generador de la amenaza en el evaluado	<p>0. Si no hay amenaza no hay generador de la amenaza y por tanto ningún interés.</p> <p>1. Muy bajo interés</p> <p>2. Mediano interés</p> <p>3. Gran</p>	<p>Si 1.1 se calificó como (0), este <i>item</i> debe ser calificado como cero (0)</p>	15,00 %	5,00 %	1,00	1,67	En las verificaciones no se evidenció interés del generador de la amenaza

	interés						
1.6 Inminencia de la materialización de la amenaza	0. No hay inminencia de materialización de la amenaza por cuanto no hay amenaza 1. Baja inminencia de materialización de la amenaza. 2. Mediana inminencia de materialización de la amenaza. 3. Alta inminencia de materialización de la amenaza.	Si 1.1 se calificó como (0), este <i>item</i> también debe ser calificado como cero (0)	25,00 %	8,33 %	1,00	2,78	En las verificaciones no se evidenció la existencia de inminencia de la materialización de la amenaza
Subtotal evaluación de amenazas			100 %	33,33 %	6,00	11,11	

Matriz de calificación incluida al final de la orden de trabajo número 329.655¹⁰⁰

101. Como se observa en la anterior tabla, sobre una calificación máxima de 18 puntos, las denuncias formuladas por el señor Danilo Murillo recibieron un total de 6 puntos. La última columna, en donde se registran las observaciones que soportan el puntaje asignado, permiten entender que la falta de avances en la investigación penal, y el desconocimiento exacto del victimario, sus intenciones y su capacidad de acción, se interpretan en detrimento del líder social denunciante. Esta problemática ya había sido advertida en otros expedientes de tutela contra la UNP, en los siguientes términos:

“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

¹⁰⁰ UNP. Orden de trabajo 329.655, pág. 101.

“*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. 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.

[...]

De este modo, los “*avances en el esclarecimiento*” [término acuñado por la Fiscalía General] son tan solo del 1,26%. 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”.¹⁰¹

102. Esta valoración resulta especialmente problemática en tanto que el delito de amenazas es el tipo de agresión más frecuente para amedrentar la labor de los líderes sociales.¹⁰² El efecto intimidatorio que produce una misiva, una llamada o un panfleto puede llegar a tal magnitud que las personas se vean obligadas a abandonar el territorio o a renunciar a sus labores. 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.¹⁰³ En el caso estudiado, según el insumo documental recopilado, se identificaron al menos siete procesos penales en los que el señor Murillo figura como víctima o denunciante, y los cuales se remontan al año 2014, sin que a la fecha ninguno haya reportado avances significativos. La lentitud o ineficacia del proceso penal no debe entonces trasladarse al solicitante de la protección, sobre todo cuando la tasa de judicialización para el tipo penal de amenaza es exageradamente baja.

103. Aunado a lo anterior, un tercer argumento de la Resolución 5196 de 2019 llama la atención al señalar que en los consejos de seguridad de la Policía y de otras autoridades regionales “*no se ha tratado temas relacionados con la seguridad del evaluado*”, lo que la UNP asume como un indicativo de que su situación no reviste gravedad. Sin embargo, para esta Sala el hecho de que la situación concreta del señor Danilo Murillo no hubiese sido abordada por la Policía y otras autoridades competentes no puede entenderse como la ausencia de riesgo en cabeza del protegido. Por el contrario, podría ser un factor adicional de gravedad, en tanto su caso estaría siendo *invisibilizado*. Al menos desde la Resolución SP0074 del 13 de mayo de 2014, la UNP ordenó comunicar a la Coordinación de Derechos Humanos de la Policía Nacional la situación del señor Murillo. Y cada vez que se presenta un nuevo hecho potencialmente peligroso, el accionante lo ha comunicado a las autoridades de policía de la zona, con copia a la UNP y a la Fiscalía General. En su

¹⁰¹ Sentencia T-469 de 2020. M.P. Diana Fajardo Rivera. Cita original con pies de página.

¹⁰² 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.

¹⁰³ *Ibid.* párr. 129.

escrito de tutela, el señor Murillo aportó copia de más de siete denuncias e “*informes de novedad*” que comunicó oportunamente a las autoridades responsables.¹⁰⁴ De este modo, y teniendo en cuenta el contexto generalizado de violencia contra líderes sociales en la región pacífica, el hecho de que su caso no haya sido discutido en consejos de seguridad no resta credibilidad a sus amenazas, sino que puede volverse en un factor adicional de riesgo, en tanto las autoridades competentes no han siquiera dimensionado su situación particular y discutido la forma de combatir las amenazas denunciadas.

104. Hay un último argumento de la Resolución 5196 de 2019 que merece ser revisado, por cuanto la UNP se limita a enunciar que “*con respecto a las alertas tempranas por la Defensoría se tiene la AT-026 -18 referente a la población en riesgo de líderes y lideresas sociales y defensores de derechos humanos a nivel nacional.*” Pero nada explica en qué impacta esta Alerta Temprana en el análisis del caso concreto. El trabajo de la Defensoría del Pueblo, a través de las alertas tempranas, ha sido fundamental para advertir situaciones de riesgo inminente. En particular, la Alerta Temprana 026-18 identificó 322 municipios con riesgos elevados de violencia e, incluso, se refirió a la compleja situación que atraviesa la subregión del Urabá, especialmente para las comunidades desplazadas y reclamantes de tierras.¹⁰⁵ Pese a lo anterior, la Resolución 5196 de 2019 se limita a enunciar la existencia de esta alerta temprana, sin profundizar nada al respecto ni considerar cómo el contexto de violencia y emergencia allí descrito, podría repercutir en la valoración del riesgo del señor Danilo Murillo.

105. La Resolución 5196 de 2019 no solo resulta problemática por los argumentos que plantea, sino también por los silencios que contiene. Estos impiden contar con una motivación suficiente, clara y específica que justifique la disminución del esquema de seguridad asignado al señor Danilo Murillo. Esta resolución nada dice sobre el reporte de inteligencia en relación con el presunto responsable de la amenaza, quien se identificó como alias “Ricardo Montenegro”. Aunque el reporte de inteligencia llegó tardíamente, el mismo fue integrado a la orden de trabajo número 329.655 y señala que esa persona podría corresponder a un integrante del Clan del Golfo con presencia en el municipio de Chigorodó, previamente identificada por las labores de inteligencia.¹⁰⁶ Y si bien este reporte no es concluyente, debió haber sido tenido en cuenta por el analista de riesgo, por lo menos, al momento de determinar la capacidad delictiva y la identidad del presunto agresor.

106. Otro silencio de la citada resolución tiene que ver con el retiro del vehículo blindado y del escolta del esquema de seguridad asignado al señor Murillo. Teniendo en cuenta que cuatro meses atrás -el 14 de marzo de 2019-, el Director de la UNP había reforzado el esquema por medio de un escolta adicional y un vehículo blindado, luego de advertir un riesgo *inminente* contra el accionante, era imperativo que la Resolución 5196 de 2019 justificara por qué tales medidas realmente no eran

¹⁰⁴ Ver comunicados y denuncias del 07, 09 y 24 de noviembre de 2017, 04 de diciembre de 2017, 09 de febrero de 2018, 08 de octubre 2018, 09 de marzo de 2019, 02 y 18 de abril de 2019. Anexos al escrito de tutela. Cuaderno de primera instancia, folios 19-40.

¹⁰⁵ Defensoría del Pueblo. Alerta Temprana 026 de 2018, pág. 59-62.

¹⁰⁶ Orden de trabajo número 329.655, pág. 89.

necesarias para salvaguardar la vida del accionante. Es más, en la orden de trabajo 329.655 se incluyó un formulario de desplazamientos en el que se anotó que “*el evaluado realiza desplazamientos en zona urbana de Chigorodó, Apartadó y Carepa Antioquía, municipio de Riosucio, Carmen del Darién, Quibdó Choco, ciudades de Bogotá y Medellín Antioquia, según apreciación de inteligencia existe presencia de grupos armados organizados.*”¹⁰⁷ Bajo este contexto, y partiendo del hecho de que el accionante se desplaza para sus labores comunitarias continuamente por zonas permeadas por grupos criminales organizados, se echa de menos la justificación de la UNP para prescindir del vehículo blindado y del hombre adicional de protección.

107. Con posterioridad a la Resolución 5196, la UNP profirió la Resolución 3059 del 08 de mayo de 2020, la cual, si bien se expidió luego de radicada la presente acción de tutela, también refleja problemas similares de argumentación y en la valoración del riesgo. De hecho, la matriz de calificación es exactamente igual en las resoluciones 5196 de 2019 y 3059 de 2020, con los siguientes valores:

Eje de análisis	Riesgo ponderado
Amenaza	11,11%
Riesgo	20,55%
Vulnerabilidad	19,44%
Total	51,106%

108. En la Resolución 3059 de 2020, nuevamente, la entidad desestima el nivel de amenaza dado que la “*Fiscalía 72 seccional de la ciudad de Chigorodó, señala que en su despacho reposan varios procesos impulsados por denuncias del evaluado desde el año 2008*”¹⁰⁸ sin avances significativos. Tampoco se observa algún argumento de parte de la UNP que específicamente explique por qué el esquema de seguridad asignado al señor Murillo no requiere de un vehículo de protección y de un segundo escolta, como previamente se había dispuesto mediante el trámite de urgencia. Según se lee en las conclusiones de la Resolución 3059 de 2020:

“Que por otra parte es preciso resaltar, con fundamento de las actividades de verificación anteriormente expuestas y lo señalado por mecanismo estándar de valoración de riesgos adoptado por la Unidad Nacional de Protección, en el caso del señor Danilo Murillo Córdoba, se evidencia factores de riesgo que persisten del estudio anterior y que se encuentran adheridos por el ejercicio de su labor como representante de víctimas y su condición de desplazamiento, siendo así, hechos relevantes y que se agregan al panorama de riesgo, como llamadas telefónicas amenazantes y extorsivas, que aunque no mantienen decisiones de fondo por las autoridades competentes y no identifican el autor, ni la capacidad o interés, ni la inminencia en la materialización de la misma, son ponderables tutelando el principio de la buena fe instituidos en lo informado por el evaluado, por lo cual y en el caso específico, se evidencia la desproporción de las intenciones de los agresores que exponen al evaluado en condiciones de indefensión, teniendo en cuenta postulados de la honorable Corte Constitucional y señalados en la sentencia T-339 del 2010.”¹⁰⁹

¹⁰⁷ *Ibíd.* Pág. 34.

¹⁰⁸ Resolución 3059 de 2020. Pág. 3.

¹⁰⁹ *Ibíd.* Pág. 4.

109. Esta Sala de Revisión destaca el principio de *buena fe* con el que la entidad se aproxima al relato del accionante. Pero también observa que en la práctica esto no se ve reflejado en la matriz de valoración, donde el eje de “amenazas” sigue recibiendo una cuantificación mínima, precisamente por los escasos avances en la identificación de los agresores; pese a que el propio accionante, en cada denuncia, aportó el número celular desde el cual recibió las llamadas intimidatorias.

110. Tampoco encuentra la Sala que la UNP presente motivaciones técnicas, individualizadas y específicas, acordes con la realidad del señor Murillo. Esto se observa cuando la entidad se limita a señalar -de forma general- que el accionante es víctima del desplazamiento y representante de víctimas. Aunque esto es cierto en un sentido amplio, la entidad parece quedar anclada al hecho del desplazamiento ocurrido en el año 2000, sin dar cuenta de la situación actual del accionante y lo que implica su rol como representante legal de una entidad que promueve la recuperación del territorio en la cuenca del río Jiguamiandó. Como ya se mencionó, esto supone una doble condición de riesgo para el señor Murillo. De un lado, es un líder afrocolombiano, una de las poblaciones más golpeadas por la violencia. Del otro, su defensa del territorio y el retorno de las comunidades desplazadas por la violencia constituye uno de los patrones más comunes de victimización. Sumado a lo anterior, el departamento del Chocó es una de las regiones que más ha reportado agresiones contra los líderes sociales y defensores de derechos humanos.¹¹⁰ Es frente a este contexto específico y actual, donde la UNP debe justificar por qué el esquema de seguridad asignado no requiere de un vehículo de protección ni de un segundo escolta, de cara a los riesgos específicos que enfrentan este tipo de líderes sociales.

111. Motivación que se torna aún más imperativa puesto que tan solo un mes después, el Director de la UNP volvió a proferir medidas de protección urgente - junio de 2020- reintegrando el vehículo blindado y el segundo escolta al esquema de seguridad. Visto en su conjunto, no queda claro por qué se hace necesario continuamente adoptar medidas de emergencia por parte del Director de la UNP, para reestablecer un esquema de seguridad que la misma entidad redujo bajo un contexto fáctico similar.

112. Hay un último punto que merece la atención de esta Sala. Si se observa la tabla que contiene la evolución de las medidas de seguridad en favor del señor Danilo Murillo (ver párrafo 74 *supra*), se concluye fácilmente que su calificación del riesgo no ha variado significativamente en los últimos años, y, sin embargo, su esquema de seguridad sí se ha visto notoriamente reducido. En los años 2015, 2016 y 2017, su calificación del riesgo fue de 50,55%, lo cual le hizo acreedor a un esquema de protección tipo 2, conformado por un vehículo blindado, dos hombres de protección, un medio de comunicación y un chaleco blindado. En 2017, aunque tenía la misma calificación del riesgo, se reemplazó el vehículo blindado por un automotor convencional. Sin embargo, el cambio más abrupto ocurrió en el año 2018, cuando se finalizó el vehículo convencional y el hombre adicional de protección. En los dos últimos años (2019 y 2020), el esquema de seguridad ha estado integrado únicamente por un hombre de protección, un medio de comunicación y un chaleco

¹¹⁰ *Ibid.* párr. 43.

blindado. Esto último, pese a que el nivel de riesgo ponderado del señor Murillo se incrementó ligeramente al 51,11%. La UNP no aporta en este punto ninguna explicación de cómo la variación del riesgo permite ajustar de manera objetiva el esquema de protección; por el contrario, se advierte una aparente contradicción de la entidad respecto de los porcentajes de riesgo y los tipos de esquemas de seguridad asignados al protegido, los cuales no resultan consistentes entre sí. De hecho, en este caso ocurrió que a pesar de que el señor Murillo obtuvo en los últimos años una mayor calificación del riesgo, su esquema de seguridad fue reducido en comparación con el que tenía previamente.

113. La Sala es consciente de que 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.¹¹¹ Es comprensible entonces que las medidas de protección puedan ser modificadas, siempre y cuando exista un cambio en las situaciones que generaron la amenaza.¹¹² En un caso similar, sin embargo, la Corte advirtió que la UNP no cuenta con un parámetro objetivo para ajustar los esquemas de seguridad, a partir de las variaciones -en apariencia menores- en la calificación del riesgo:

“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- acarrear 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 disminución en la calificación del riesgo.”¹¹³

114. No se discute en este punto que la calificación del riesgo es un proceso técnico y complejo que involucra múltiples variables de análisis. También es claro que ningún caso es exactamente igual a otro. Sin embargo, lo que se reprocha “*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.*”¹¹⁴

7. Síntesis de la decisión

115. La tutela de la referencia fue interpuesta por el señor Danilo Murillo Córdoba

¹¹¹ Sentencia T-719 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Ver también capítulo 5.2. *supra*.

¹¹² Decreto 1066 de 2015, artículo 2.4.1.2.40. parágrafo 3°.

¹¹³ Sentencia T-469 de 2020. M.P. Diana Fajardo Rivera.

¹¹⁴ *Ibidem*.

contra la Unidad Nacional de Protección, al considerar que las actuaciones recientes de la entidad ponen en inminente y grave riesgo su vida. El señor Murillo es un líder afrocolombiano, víctima del desplazamiento forzado, que, como representante legal de la Asociación de Desplazados de Jiguamiandó Paraíso (Asodepar), ha venido promoviendo la salvaguarda de los derechos humanos y el retorno de las comunidades a sus territorios arrebatados.

116. Aunque periódicamente el señor Murillo ha denunciado conductas criminales en su contra, principalmente en la modalidad de amenazas, las labores investigativas de la Fiscalía General no han avanzado en el esclarecimiento de los posibles perpetradores. La falta de resultados en la judicialización también ha impactado la calificación del riesgo del accionante por parte de la UNP, la cual en los últimos años ha otorgado un puntaje mínimo al eje de amenazas, en tanto no ha sido posible identificar el autor, ni su capacidad o interés, ni la inminencia en la materialización del ataque. Ante este panorama, las resoluciones más recientes de la UNP se han inclinado por desmontar el esquema de protección inicialmente conferido. Fue esto último lo que motivó la presente acción de tutela.

117. A partir del material probatorio allegado, y con fundamento en las reglas trazadas por la jurisprudencia, esta Sala de Revisión concluyó que (i) las imprecisiones en las que incurrió la UNP en la Resolución 5196 de 2019 no desvirtúan por sí solas el análisis en que se soporta la entidad para calificar el riesgo del señor Murillo. Sin embargo, (ii) sí se reprochó que los actos administrativos comunicados por la entidad no contengan la información básica que permita al interesado ejercer de manera eficaz su derecho a la contradicción; en concreto, por cuanto las citadas resoluciones no señalan el nivel ponderado de riesgo con el que fue calificado el accionante, elemento central dentro del programa de protección. Además, (iii) tampoco se observó que la UNP ofreciera un análisis riguroso, actualizado y particular que atendiera los hechos denunciados por el señor Murillo desde la doble situación de riesgo en que se encuentra, como líder social afro y defensor del proceso de restitución de tierras.

118. En virtud de lo expuesto, la sala revocará el fallo de instancia, y en su lugar dispondrá que se reestablezca el esquema de seguridad, tal y como fue ajustado a través de la medida de emergencia del 14 de junio de 2020, esto es, compuesto por un vehículo blindado, dos hombres de protección, un medio de comunicación y un chaleco blindado. Ello, en tanto que la disminución en la gravedad del riesgo sobre el accionante no fue debidamente desvirtuada por las resoluciones cuestionadas. Esta medida estará vigente hasta tanto se adelante un nuevo estudio de riesgo, atendiendo las observaciones formuladas por esta providencia.

III. DECISIÓN

119. La entidad estatal responsable de brindar protección a los líderes sociales (Unidad Nacional de Protección) vulnera los derechos fundamentales al debido proceso, la seguridad, la integridad personal y la vida de un protegido cuando toma decisiones que (i) no comunican el nivel de riesgo con el que fue calificado el solicitante, ni le permiten entender las variaciones en su calificación; (ii) no se compadecen con el escenario de violencia que enfrenta el protegido; y (iii) no están

motivadas de forma rigurosa, técnica y específica, excusándose, principalmente, en que no hay avances en las denuncias penales por las amenazas e intimidaciones de que ha sido objeto.

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 en segunda instancia, por la Sala de Decisión Civil - Familia del Tribunal Superior de Antioquia, el 24 de enero de 2020, en el proceso de tutela de la referencia. En su lugar, **CONCEDER EL AMPARO** al señor Danilo Murillo Córdoba de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la seguridad, a la integridad personal y la vida, en los términos de esta providencia.

SEGUNDO.- ORDENAR a la Unidad Nacional de Protección que mantenga el esquema de seguridad, tal y como fue dispuesto a través de la medida de emergencia del 14 de junio de 2020 adoptada por el Director de la UNP, esto es, compuesto por un vehículo blindado, dos hombres de protección, un medio de comunicación y un chaleco blindado. Este esquema estará vigente hasta tanto se realice un nuevo estudio del riesgo, el cual deberá tener en cuenta los elementos de contexto en que se encuentra el solicitante, y los patrones de victimización recientes contra los líderes sociales, especialmente contra los representantes étnicos y defensores del proceso de restitución de tierras. La decisión deberá valorar íntegramente y de manera conjunta la información aportada por el accionante, 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.

TERCERO.- EXHORTAR a la Fiscalía General de la Nación a que fortalezca la investigación y la judicialización efectiva de los presuntos delitos denunciados por el señor Danilo Murillo Córdoba, especialmente en relación con las amenazas recientes en su contra.

CUARTO.- DEVOLVER al Juez Primero Civil del Circuito de Apartadó (Antioquia) el expediente digitalizado del proceso de tutela de la referencia. Una vez se retomen actividades normales, la Secretaría General de la Corte Constitucional deberá **ENVIAR** el expediente físico al referido despacho.

QUINTO.- 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

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

