



República de Colombia  
**Corte Suprema de Justicia**

Sala de Casación Penal  
Sala de Decisión de Tutelas n.º 2

**FABIO OSPITIA GARZÓN**

Magistrado Ponente

**STP9916-2022**

**Tutela de 2ª instancia No. 123635**

Acta No. 136

Bogotá D. C., veintiuno (21) de junio de dos mil veintidós (2022)

**VISTOS**

Se resuelve la impugnación interpuesta por la asesora jurídica de la Unidad Nacional de Protección contra el fallo de tutela proferido el 6 de abril de 2022 por la Sala Penal del Tribunal Superior de Buga, que concedió el amparo de los derechos fundamentales invocados por **MARTHA CECILIA RAMOS PRETEL**.

## **ANTECEDENTES Y FUNDAMENTOS DE LA ACCIÓN**

La señora MARTHA CECILIA RAMOS PRETEL, lideresa social en el municipio de Buenaventura por más de 20 años, acudió al presente mecanismo de amparo con fundamento en lo siguiente:

1. Fue candidata a la circunscripción especial de paz por el Pacífico medio en las elecciones legislativas del pasado 13 de marzo.

2. Tanto ella como su núcleo familiar han sido amenazados por grupos armados al margen de la ley, hecho por el que se vio obligada a desplazarse.

3. Que en el ejercicio de su candidatura lo único que recibió como esquema de protección fue un chaleco, un botón de pánico, dos hombres y un carro, del cual le hicieron entrega el 18 de febrero último.

Asegura que ha acudido a la Defensoría del Pueblo, a la Fiscalía General de la Nación y a la Unión Europea a efecto de que se le brinde la protección debida, pues ha sido objeto de múltiples amenazas pese a lo cual le quitarían el esquema de seguridad que sería reanudado una vez se hiciera una nueva evaluación del riesgo, el que en la actualidad es más elevado por haber denunciado públicamente a varios

miembros de grupos armados al margen de la ley que se disputaban la curul de paz.

Por lo anterior, solicita el amparo de sus derechos fundamentales y en consecuencia *i)* se le otorgue una visa humanitaria, *ii)* se ordene a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas disponer el reconocimiento y pago de la indemnización administrativa y la oriente sobre la ruta para salir del país, *iii)* que el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Gobierno Nacional realicen una investigación seria de su caso y la ayuden a ubicarse en el exterior junto a su familia, y *iv)* que la Fiscalía General de la Nación le brinde un reporte de las investigaciones que adelanta por las amenazas que recibió los días 27 de julio de 2020 y 13 de marzo de 2022.

### **TRÁMITE EN LA PRIMERA INSTANCIA**

En auto del 23 de marzo de 2022, la Sala Penal del Tribunal Superior de Buga, avocó conocimiento y ordenó correr traslado a las autoridades accionadas y demás vinculadas, quienes se pronunciaron en los siguientes términos:

1. El **Fiscal 41 Seccional de Buenaventura** informó que el pasado 14 de marzo le fue asignada la noticia criminal No. 761096000164202200248 por el delito de amenazas denunciado por la actora el 13 de marzo de la presente

anualidad, por lo que procedió a elaborar el programa metodológico.

2. La **Unidad Administrativa Especial para la Atención y reparación Integral a las Víctimas**, sostuvo que la señora MARTHA CECILIA RAMOS PRETEL se encuentra incluida en el Registro Único de Víctimas por el hecho victimizante de desplazamiento forzado, por el cual, mediante resolución No. 04102019-1217395 del 10 de mayo de 2021, otorgó la indemnización administrativa.

3. El **Fiscal 32 Seccional de Tuluá** manifestó que tiene a cargo la indagación preliminar con radicado 7689560001922020500036, por denuncia que formulara la señora MARTHA CECILIA RAMOS PRETEL por presuntas amenazas recibidas a través del aplicativo WhatsApp el día 27 de julio de 2020.

Que recibida la noticia criminal, trazó el programa metodológico y emitió órdenes a policía judicial, al cabo de lo cual recibió informe de investigador de campo del 20 de octubre de 2020, donde se escuchó en entrevista a la denunciante y a los ciudadanos Luis Ángel Cabezas Rodallega y Víctor Andrés Cabezas Rodallega, sin obtener mayor información que aportara al esclarecimiento de los hechos.

Finalmente, manifestó que solicitó audiencia de búsqueda selectiva en bases de datos, a efecto de obtener

información en relación con el número telefónico desde el que se hicieron las amenazas.

4. El **Ministerio de Relaciones Exteriores** alegó la falta de legitimación en la causa por pasiva, pues carece de competencia para expedir visas humanitarias y para investigar las amenazas a que alude la accionante.

5. La **Unidad Nacional de Protección** explicó que, en aras de salvaguardar los derechos de MARTHA CECILIA RAMOS PRETEL, en su condición de candidata al Congreso para las pasadas elecciones del 13 de marzo, presentó su caso ante el Comité de Coordinación y Recomendación de Medidas en el Proceso Electoral CORMPE, de conformidad con lo establecido en la Resolución 1289 de 2019.

En consecuencia, dicho comité en sesión No. 5 del 21 de enero de 2022 dispuso otorgarle medidas consistentes en un botón de apoyo, un chaleco blindado, un vehículo convencional y dos hombres de protección, mecanismos que, de acuerdo a la temporalidad establecida en el artículo 4 de la Resolución 2275 de 2021, *“finalizarían al día siguiente de la culminación de la jornada electoral”*.

Que el 16 de marzo de 2022 se realizó un nuevo CORMPE en aras de determinar la viabilidad de prorrogar las medidas otorgadas a los candidatos electos y a los que no lo fueron pero que se decidió mantener la temporalidad de la medida.

Recalcó que, en atención a los requerimientos y hechos de amenaza manifestados por la accionante, mediante comunicación interna MEM22-00011163 del 18 de marzo de 2022 solicitó una evaluación de nivel del riesgo a su favor, para lo cual se encuentra adelantando las siguientes gestiones:

- En comunicación electrónica enviada a la actora el 18 de marzo de 2022, le dio a conocer que solicitó al Cuerpo Técnico de Análisis de Riesgo CTAR, el inicio de la ruta ordinaria de protección reglada en el Decreto 1066 de 2015.

- En consecuencia, fue activada la orden de trabajo No. 494888 asignada el 23 de marzo de 2022 al profesional analista del CTAR de la Subdirección de Evaluación de Riesgo de la entidad, encargado de realizar el trabajo de campo para recolectar insumos necesarios y proceder a diligenciar el instrumento estándar de valoración, el cual fue avalado por la Corte Constitucional mediante auto 266 del 1 de septiembre de 2009, el que valora los tres enfoques de amenaza, riesgo y vulnerabilidad.

Por tanto, una vez finalicen las actividades del CTAR, se remitirá el expediente para revisión y aprobación de control de calidad, a efecto de presentar el caso ante los delegados del Comité Interinstitucional (CERREM) para que validen el riesgo ponderado por el analista y así mismo recomienden las medidas de protección idóneas.

Adujo que lo anterior refleja que la entidad se encuentra atendiendo la solicitud invocada por la accionante, respecto de la cual activó la ruta ordinaria de protección.

### **EL FALLO IMPUGNADO**

La Colegiatura de primera instancia señaló que la pretensión de visa humanitaria resulta improcedente a través de este mecanismo, pues la actora no cumple los presupuestos para su otorgamiento y, además, la misma puede ser reconocida, únicamente, por el Estado de destino.

También encontró que la acción de tutela deviene improcedente para obtener la priorización en el pago de la indemnización administrativa, menos aun cuando, previo a la instauración de la misma, no elevó petición en tal sentido.

Que tampoco solicitó información sobre el estado de las investigaciones a los despachos de Fiscalía que adelantan las denuncias que instauró y, por tanto, no era viable conceder el amparo frente a esa temática.

Finalmente, encontró que la decisión de la UNP relacionada con desmontar las medidas de protección otorgadas a la actora no se compadece con la situación actual del riesgo que viven los líderes sociales y defensores de derechos humanos en el país, y que esta determinación pone en riesgo su vida, integridad personal y libertad de

locomoción, respecto de los cuales concedió el amparo constitucional.

En consecuencia, ordenó a la UNP que, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación del fallo, practiquen estudio de riesgo a la actora con la finalidad de adoptar las medidas de protección que requiera.

### **LA IMPUGNACIÓN**

La Unidad Nacional de Protección informó que, en cumplimiento de la orden de tutela, el 11 de abril de 2022 solicitó a la Subdirección de Evaluación del Riesgo, priorizar la valoración de nivel de riesgo a favor de MARTHA CECILIA RAMOS PRETEL, la cual tiene orden de trabajo No 494888.

Señaló que el fallo de primera instancia desconoce la ruta ordinaria de protección, conforme a la cual el Cuerpo Técnico de Análisis del Riesgo CTAR, es el encargado de la recopilación y análisis de la información a través de la ejecución de trabajo de campo que requiere verificaciones y entrevistas cuyos resultados deben ser presentados al CERREM.

Que el Comité de Evaluación del Riesgo y de Recomendación de Medidas, tras el estudio correspondiente, recomienda al director de la UNP las medidas de protección a implementar, suspender, ajustar y/o finalizar, teniendo en

cuenta la ponderación del nivel de riesgo y el concepto de medidas de protección realizado previamente por el CTAR.

Concluyó diciendo que por tratarse de un estudio detallado y especializado, cuenta con un plazo de 30 días hábiles para su realización.

Por razón de lo anterior, solicitó revocar el fallo impugnado y, en su lugar, negar el amparo de los derechos invocados.

## **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### ***Competencia***

De conformidad con lo previsto en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala es competente para resolver la impugnación contra el fallo de primera instancia proferido por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Buga.

### ***Problema jurídico***

De cara a la impugnación formulada contra el fallo de primera instancia, corresponde a la Sala determinar si la Unidad Nacional de Protección vulneró los derechos fundamentales de la accionante y si resulta adecuada la orden de realizar la evaluación del riesgo de MARTHA

CECILIA RAMOS PRETEL, debido a las amenazas de las que ha sido víctima por su condición de lideresa social.

### ***Análisis del caso concreto***

1. El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela es un mecanismo concebido para la protección inmediata de los derechos fundamentales, cuando resulten amenazados o vulnerados por cualquier autoridad pública, o los particulares en los casos allí establecidos.

2. Como se anticipó, una de las pretensiones de la accionante se orientó a que se ordene a las entidades accionadas brindarle de manera urgente una medida de protección debido a que ha sido víctima de amenazas contra su vida e integridad personal, en razón a su condición de lideresa social.

3. El artículo 2° de la Carta Política consagra, como fin esencial del Estado, el deber de las autoridades de proteger los derechos de todas las personas residentes en Colombia. La Fiscalía General de la Nación y la Unidad Nacional de Protección son entidades encargadas de evaluar las situaciones de riesgo y brindar las medidas necesarias para garantizar la vida e integridad personal, de acuerdo con las funciones asignadas en el marco de sus competencias.

3.1. La Unidad Nacional de Protección (UNP) es la encargada de coordinar y ejecutar la prestación del servicio

de protección a aquellas personas que se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños contra su vida, integridad, libertad y seguridad personal, como consecuencia directa del ejercicio de sus labores políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón de sus condiciones o el desempeño de un cargo público u otras actividades como el liderazgo sindical.

Se exceptúan del campo de aplicación del objetivo de la Unidad los programas de competencia de la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y el Programa de Protección a Víctimas y Testigos de la Ley de Justicia y Paz (art. 3° del Decreto 4065 de 2011, en concordancia con el art. 1.2.1.4. del Decreto 1066 de 2015).

3.2. Las determinaciones de la UNP s deben adoptar atendiendo los criterios sentados por la Corte Constitucional en la sentencia T-1026 de 2002, conforme a los cuales puede inferirse que una persona se encuentra en una situación de mayor vulnerabilidad cuando se acredita, *i)* la realidad de la amenaza, en el entendido que haya sido comunicada o manifestada a la víctima y pueda ser convalidada objetivamente, *ii)* la individualidad de la amenaza, *iii)* los aspectos subjetivos del amenazado, como, por ejemplo, su pertenencia a un partido político u organización sindical, actividad económica o profesional, entre otras, *iv)* el contexto histórico, social, económico y/o político en que se presenten las amenazas y, *v)* la inminencia del peligro.

3.3. La Corte Constitucional en sentencias T-339 de 2010 identificó que los ataques de que son víctimas las personas en el territorio nacional no tienen la misma magnitud, razón por la cual diferenció el nivel de riesgo entre mínimo, ordinario, extraordinario y extremo, diferenciación que resulta importante de cara a las medidas que en cada caso debe adoptar el Estado en aras de brindar la protección necesaria al afectado.

3.4. El riesgo en que se encuentran los líderes sociales en nuestro país ha merecido especial atención (T-473 de 2018), en razón a que, por la función que cumplen, se encuentran en una categoría de amenaza mayor, en tanto que *“al ser la cara visible de una comunidad u organización, pueden ver afectada su integridad y seguridad personal”*, por manera que gozan de una presunción de riesgo que solo podrá ser desvirtuada con base en estudios técnicos.

Por lo anterior, resulta razonable reclamar del Estado una atención especial y pronta respuesta a los líderes y lideresas que reclamen protección para salvaguardar sus derechos a la vida, seguridad personal y libertad, en procura a evitar la consumación del daño.

Esa diligencia y atención especial se exige en el procedimiento para determinar de medida de seguridad, atendiendo al contexto de violencia que en nuestro país ha dejado un elevado número de víctimas por su condición de líderes o lideresas sociales, respecto de quienes debe

adoptarse un enfoque diferencial por su condición de sujetos de especial protección constitucional.

3.5. Ahora bien, el procedimiento del programa de protección adelantado por la Unidad Nacional de Protección se encuentra establecido en el Decreto 1066 de 2015 de la siguiente manera:

**ARTÍCULO 2.4.1.2.40. Procedimiento ordinario del programa de protección.** *El procedimiento ordinario del programa de protección es el siguiente:*

- 1. Recepción de la solicitud de protección y diligenciamiento del formulario de solicitud de inscripción con la verificación de los requisitos mínimos establecidos.*
- 2. Análisis de la pertenencia del solicitante a la población objeto del programa de protección y existencia del nexo causal entre el riesgo y la actividad que este desarrolla.*
- 3. Inicio del procedimiento de evaluación del riesgo por parte del CTAR.*
- 4. **Presentación del resultado de la evaluación del riesgo al CERREM en un plazo no mayor de 30 días hábiles**, contados a partir del momento en que el solicitante expreso su consentimiento para la vinculación al programa.*
- 5. Análisis, valoración del caso y recomendación de medidas por parte del respectivo comité.*
- 6. Adopción de la recomendación del respectivo comité por parte del director de la Unidad Nacional de Protección, mediante acto Administrativo motivado.*
- 7. El contenido del acto administrativo de que trata el numeral anterior será dado a conocer al protegido mediante comunicación escrita.*
- 8. Implementación de las medidas de protección, para lo cual, la entidad competente suscribirá un acta en donde conste su entrega al protegido.*

*9. Seguimiento a la implementación y uso de las medidas de protección.*

*10. Reevaluación del nivel de riesgo, para lo cual la Unidad Nacional de Protección - UNP establecerá un procedimiento abreviado, en tanto es un procedimiento técnico.*

(..)

4. En el caso objeto de estudio se tiene que, conforme a la respuesta suministrada por la UNP, la señora MARTHA CECILIA RAMOS PRETEL presentó solicitud de inscripción a los programas de protección de dicha entidad, debido a las amenazas que ha recibido por su condición de lideresa social en el departamento del Valle.

La Unidad informó que, mediante comunicación interna MEM22-00011163 del 18 de marzo de 2022, trasladó el asunto al Cuerpo Técnico de Análisis del Riesgo CTAR a efecto de realizar las labores de verificación correspondientes, al cabo de lo cual remitirá el caso al Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas CERREM, para la adopción de la determinación a que haya lugar por parte del director de la UNP.

Luego, en respuesta al requerimiento que se elevara a dicha autoridad durante el trámite de impugnación, el pasado 16 de junio informó que las labores de verificación del nivel de riesgo serán presentadas en el Comité del CERREM del 21 de junio de 2022.

5. Para esta Corporación, la Unidad Nacional de Protección no ha tramitado con la debida diligencia la solicitud de protección elevada por la señora MARTHA CECILIA RAMOS PRETEL, pues inadvirtió que,

i) Aportó elementos de juicio que dan cuenta de la realidad de las amenazas de que ha sido objeto, como las recibidas vía WhatsApp, respecto de las cuales ha formulado la denuncia respectiva ante la Fiscalía General de la Nación.

ii) Adujo ser lideresa social y que las amenazas provenían de grupos armados al margen de la ley, lo que amerita que su pretensión sea atendida con un enfoque diferencial positivo.

iii) El término de 30 días hábiles que consagra la norma transcrita para presentar los resultados de la evaluación del riesgo al CERREM, venció en 4 de mayo de 2022, lo que significa que el mismo se encuentra más que superado.

6. En consecuencia, la Sala encuentra acertada la protección brindada por la primera instancia a los derechos fundamentales a la vida, seguridad e integridad personal de la accionante MARTHA CECILIA RAMOS PRETEL, por lo que confirmará el fallo impugnado.

Por lo expuesto, la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA DE CASACIÓN PENAL – SALA DE DECISIÓN DE ACCIONES DE TUTELA N° 2, administrando justicia en

nombre de la República y por autoridad de la Ley,

## **RESUELVE**

**PRIMERO. CONFIRMAR** el fallo de 6 de abril de 2022 de proferido por la Sala Penal del Tribunal Superior de Buga.

**SEGUNDO. NOTIFICAR** esta providencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**TERCERO. REMITIR** la actuación a la Corte Constitucional para su eventual revisión, de conformidad con lo previsto en el artículo 32 *ibidem*.

## **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**FABIO OSPITIA GARZÓN**

**LUIS ANTONIO HERNÁNDEZ BARBOSA**

**HUGO QUINTERO BERNATE**

NUBIA YOLANDA NOVA GARCÍA

Secretaria