



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

Sincelejo, dos (02) de diciembre de dos mil dieciséis (2016)

SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL

Magistrado Ponente: CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS

ACCIÓN:	TUTELA
ACCIONANTE:	CARLOS ARTURO VITOLA RODRÍGUEZ
ACCIONADO:	UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN- UNP- Y OTROS
RADICADO:	70001-23-33-000-2016-00343-00
INSTANCIA:	PRIMERA

OBJETO DE LA DECISIÓN.

Procede el Tribunal dentro del término legal, a resolver en primera instancia, la acción de tutela promovida por el señor **CARLOS ARTURO VITOLA RODRÍGUEZ**, en contra de la **UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN-UNP-, EL COMITÉ DE EVALUACIÓN DE RIESGO Y RECOMENDACIÓN DE MEDIDAS-CERREM Y LA POLICÍA NACIONAL**, con la vinculación oficiosa de la **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, por la presunta vulneración del derecho fundamental a la dignidad humana, a la vida, y a la integridad personal y familiar.

1. ANTECEDENTES.

1.1. Hechos.

Como fundamentos fácticos relevantes resume la Sala los siguientes:

Manifiesta el accionante que, actualmente ostenta la condición de empresario en el departamento de Sucre y Antioquia y representa a un reconocido gremio de inversionistas que en el sector de las finanzas tienen cierta trayectoria en los departamentos señalados, como lo expresó en el desarrollo de la entrevista que le fue practicada por un funcionario de la Unidad Nacional de Protección, con motivo al estudio de seguridad que le fuera practicado, ha venido siendo amenazado de muerte de forma sistemática por parte del autodenominado

grupo "*Autodefensas Gaitanistas de Colombia*", que no es otra cosa que el Grupo Armado Organizado "Clan del Golfo", el cual tiene una alta injerencia en los departamentos donde ejerce sus labores como empresario. Y para nadie es un secreto que las amenazas se originan en mis decididas intenciones, las cuales ha hecho públicas ante el gremio en ciertos escenarios, de no entregarles un solo peso a estos grupos por conceptos de extorsiones (vacunas).

Expone que, por los hechos de amenazas contra de su vida, con fecha 10 de mayo de 2016, presentó petición ante la Policía Nacional, y la Unidad Nacional de Protección para que se le protegieran sus derechos fundamentales a la vida, la seguridad, la libertad e integridad personal. Es así, como la Policía Nacional en respuesta a este requerimiento protectivo, le implementó revistas policiales periódicas y una serie de medidas de autoprotección.

Que la Unidad Nacional de Protección, por su calidad de Representante de Asociación Gremial en el Departamento de Sucre, y dado la gravedad de las amenazas en su contra, dispone un servicio de protección provisional (un escolta), por vía emergente, mientras se le practica estudio de nivel de riesgo. En este sentido, para el mismo mes de mayo, le fue practicada una entrevista de seguridad con motivo al estudio de nivel de riesgo que adelantaría la UNP.

Asevera que, con fecha 10 de noviembre de 2016, vía correo electrónico, la Unidad Nacional de Protección mediante Resolución 8350 del 28 de octubre de 2016, dispone la suspensión y/o finalización del servicio de protección del que es beneficiario, argumentando que de acuerdo a lo recomendado por el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas - CERREM, no se encuentra dentro de las poblaciones objeto de protección especial de la UNP, según la entidad accionada de conformidad con lo establecido en el artículo 2.4.1.2.6, Decreto 1066 de 2015.

1.2. Pretensiones.

De conformidad con los fundamentos fácticos expuestos, solicita la parte accionante se tutelen sus derechos fundamentales invocados y como consecuencia:

- Se ordene al Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas CERREM, la vinculación inmediata al programa de prevención y protección de los derechos a la vida, la seguridad, la libertad e

integridad a cargo de la Unidad Nacional de Protección y la Policía Nacional!, con fundamento al peligro en el que actualmente se encuentro.

- Se ordene a la Policía Nacional la implementación de un servicio de protección (Escolta), hasta tanto la Unidad Nacional de Protección resuelva de plano su situación de seguridad y se garantice la protección de su vida e integridad.
- Se requiera a la Unidad Nacional de protección para que a través del Comité Técnico de Recolección y Análisis de la Información CTRAI, sea informado el resultado del estudio de seguridad que le fue practicado entre los meses de mayo y septiembre del presente año.

1.3. Actuación procesal.

Presentación de la demanda: 22 de noviembre de 2016 (fol. 50); Admisión de la demanda: 24 de noviembre de 2016 (fol. 52-53); Notificación a las partes: 25 de noviembre 2016 (fol. 54 a 59).

2. CONTESTACIÓN A LA ACCIÓN DE TUTELA.

2.1. INFORME RENDIDO POR EL DEPARTAMENTO DE POLICÍA SUCRE (fols. 60 a 61).

El ente accionado mediante escrito de fecha 28 de noviembre de 2016, informa que, en lo relacionado a los hechos del acápite segundo y tercero del escrito de tutela, este comando de Policía, se permite comunicar, que como bien lo señala el hoy tutelante, actualmente la Policía Nacional, a través de la Estación de Policía Sincelejo y la Seccional de Protección se encuentran implementando las medidas preventivas de seguridad consistente en revistas y rondas policiales a favor del señor CARLOS ARTURO VITOLA RODRÍGUEZ, las cuales se hacen efectivas en su lugar de residencia, ubicada en la calle 25 No. 54a-20 Barrio Los Alpes de Sincelejo.

Lo anterior, atendiendo la competencia institucional que en el marco del Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección, reglamentado por el Decreto 1066 de 2015, norma que señala, para el caso de la población de

Representantes Gremiales, la adopción de medidas preventivas señaladas en los artículos 2.4.1.2.10 y 2.4.1.2.29 de la norma serán asumidas por la Unidad Nacional de Protección, de conformidad con lo señalado en el parágrafo 1, artículo 2.4.1.2.6 del mentado Decreto.

Respecto a la solicitud de protección especial (esquema de protección), alegada por el accionante, dijo que existe una clara diferencia entre el deber de protección general que por expreso mandato constitucional le asiste a la Policía Nacional con respecto a los asociados en virtud del artículo 218 Superior, y la protección especializada que de manera individual, el Estado dispensa a una persona en el marco de los programas de protección, cuando se encuentra expuesto a un nivel de riesgo o amenaza que no esté en el deber jurídico de soportar, por su carácter excepcional e inminente. En tal sentido, la primera, esto es la protección general, solo es posible enmarcando la prestación del servicio de Policía de forma generalizada y bajo los principios de igualdad, imparcialidad, control ciudadano y publicidad (artículo 2 Ley 62 de 1993); no obstante, la segunda, es decir la protección especializada (esquema de protección) le es exigible a quien enfrenta situaciones de riesgo extraordinario o extremo; pues solo quien enfrenta tales circunstancias, tiene título jurídico para solicitar protección especializada a las autoridades.

Señala la accionada que, la adopción de medidas especiales de seguridad personal, como los esquemas de protección, son dispuestas por el Comité Evaluador respectivo de acuerdo al programa de protección que por disposición legal y/o reglamentaria tenga la competencia para hacerlo, previa valoración del nivel de riesgo; salvo en las circunstancias en que sea aplicable la presunción constitucional de riesgo para el caso de las personas en situación de desplazamiento, de conformidad con los artículos 2.4.1.2.28 y 2.4.1.2.41 del Decreto 1066 de 2015, consecuente con la Sentencia T- 496 de 2008 y el Auto 200 de 2007.

Por último expone, que el accionante no hizo uso de los recursos de ley frente al acto administrativo que resolvió su situación de seguridad, sino que por el contrario, acude a la Acción de Tutela, mecanismo de protección constitucional subsidiario, para realizar exigencias respecto a medidas protectivas, así, frente a los hechos de amenazas, resulta perentorio que se acudan a las ritualidades señaladas por la norma para iniciar el procedimiento ordinario de protección, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015.

2.1.1. INFORME RENDIDO POR LA DIRECCIÓN NACIONAL DE PROTECCIÓN Y ASISTENCIA DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN (fol. 82 a 85).

Indica la entidad que, sobre el caso en particular no se han registrado requerimientos protectivos por parte de ningún Agente Fiscal, se procedió a establecer por intermedio de registros en Archivos, Bases de Datos y/o Sistemas de Gestión Documental de la Entidad, ello en aras de verificar información sobre posibles solicitudes de protección pendientes de atender, descartándose que no existen Registros de Solicitud de Protección para efectos de llevar a cabo Evaluación de Amenaza y Riesgo.

Señaló que, una vez recepcionado el Auto de fecha 24 de noviembre de 2016, remitido por el Tribunal Administrativo de Sucre a la Dirección Nacional de Protección y Asistencia, se ordenó generar Misión de Trabajo a la Unidad de Investigaciones y Evaluaciones Regional Barranquilla, a fin de adelantar la respectiva evaluación de amenaza y riesgo, en favor del señor CARLOS ARTURO VITOLA RODRÍGUEZ y su núcleo familiar (Misión de trabajo No. 116410 de fecha 28 de noviembre de 2016), **trámite que se encuentra en curso**, y donde una vez se agote el mismo se informará oportunamente el resultado a cada una de las partes interesadas.

Concluye manifestando que, está demostrado que por parte de esa entidad y más aún que por parte de la Dirección Nacional de Protección y Asistencia en específico como instancia vinculada se vienen realizando los trámites legales para determinar el nivel de riesgo del accionante y familia.

2.1.2. INFORME RENDIDO POR LA UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN – UNP- (fol. 89 a 95).

El ente accionado a través de escrito con presentación 30 de noviembre de 2016, rinde su informe aceptando algunos hechos y ajustándose a lo probado del proceso, al tiempo que expone el trámite ordinario de la Ruta de Protección demarcado en las normativa consignada en el Decreto 1066 de 20015 y la jurisprudencia que se ha creado respecto a la funcionalidad de la Unidad de Protección.

Aduce respecto al caso concreto, que este fue llevado ante el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM-, el día 25 de octubre de 2016, por tanto, se profirió la Resolución 8350 de 28 de octubre

2016 la cual dispuso: *"UNP: finalizar un (1) hombre de protección y un (1) chaleco blindado PONAL: Finalizar medidas preventivas"*

Expresa que se solicitó a la Secretaría Técnica de CERREM, informara los hechos que se expusieron en la sesión de fecha 25 de octubre de 2016 frente al caso del señor CARLOS ARTURO VITOLA RODRÍGUEZ informando *"Que verificado el audio de la sesión del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas CERREM, del 25 de octubre de 2016, donde los miembros del Comité acataron la recomendación del GVP al CERREM, donde dice: "remitir el caso a la Policía Nacional, teniendo en cuenta que se evidencia un riesgo por extorsión, así mismo el evaluado no hace parte de las poblaciones de la UNP, toda vez que el analista desvirtuó esta condición" Motivo por el cual se finaliza las medidas aprobadas inicialmente por trámite de emergencia, por no ser población objeto del programa de protección que lidera la UNP, de acuerdo a lo estipulado en el Artículo 2.4.1.2.6 del Decreto 1066 de 2015*

Que por esta razón, la Unidad remitió el caso a la Policía Nacional, por ser de su competencia, ya que el programa de protección que lidera la UNP, no es el único que existe en Colombia. En este sentido y teniendo en cuenta el artículo 21 Ley 1755 de 2015, el cual insta que, de no ser competencia de la entidad, se remitirá la petición al competente y enviará copia del oficio remisorio al peticionario.

Señala que el accionante pretende por vía de tutela se retrotraiga una decisión administrativa ajustada a derecho y se mantengan las medidas de protección, aun cuando no existe un sustento jurídico que avale la medida, puesto que no cumple con los dos requisitos *sine qua non* para poder hacer parte del programa que lidera la Unidad Nacional de Protección.

Manifiesta que no es el accionante el que cuenta con las herramientas para determinar si requiere o no tal o cual esquema de protección inmiscuyéndose en la competencia de la autoridad administrativa, dado que el estudio de evaluación de riesgo corresponde a un estudio técnico realizado por especialistas que cuentan con la experticia e infraestructura técnica indispensable para establecer a ciencia cierta si determinada persona requiere o no medidas de protección.

Sostiene la entidad, que al accionante no se le ha vulnerado ningún derecho fundamental y las actuaciones de la Unidad Nacional de Protección, han estado ajustadas a derecho y en concordancia con el Decreto 1066 de 2015, el Decreto 567 de 2016, la Constitución Política de Colombia y el Bloque de Constitucionalidad.

Por último argumentó que, los hechos de extorsión que manifestó el accionante, se salen de la órbita de competencia que tiene esta entidad ya que para poder mitigarlos se deben reunir los requisitos de causalidad y la pertenencia a una de las poblaciones enmarcadas en el decreto 1066 de 2015 adicionado y modificado por el decreto 567 de 2016, pues las medidas siempre están dispuestas para salvaguardar la vida, la integridad y la seguridad de las personas que hacen parte del programa, situación que no pudo acreditar el accionante en el proceso ordinario de ruta de protección.

Frente a la decisión adoptada por los miembros que conforman el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas - CERREM, la Unidad Nacional de Protección, teniendo en cuenta el artículo 21 Ley 1755 de 2015, remitió por competencia el caso del accionante a la Policía Nacional, a fin de que se tomaran las acciones pertinentes.

Bajo las anteriores argumentos, concluyó que no es la acción de tutela el mecanismo idóneo para acceder a la pretensión elevada, ya que como se mencionó, existe un procedimiento ordinario en la Unidad Nacional de Protección, en la evaluación del nivel del riesgo, que debe ser agotado para poder acceder a medidas de protección, el cual no se pudo llevar a cabo puesto que el accionante no cumple con los requisitos necesarios para ser parte del programa que lidera ésta entidad.

3. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL.

3.1. Competencia. El Tribunal Administrativo se declaró competente para conocer del asunto de conformidad con lo previsto en el artículo 86 de la Constitución Nacional y el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991.

3.2. Problema jurídico.

¿La entidad demandada ha violado los derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal y familiar del accionante con ocasión de su decisión de

retirar el esquema de protección, bajo seguimiento de los parámetros establecidos en el estudio de nivel de riesgo?

Para absolver el planteamiento anteriormente expuesto, la Sala abordará, los siguientes temas: **(i)** Generalidades de la acción de tutela, **(ii)** Procedencia de la acción de tutela contra actos administrativos de contenido particular y concreto, viabilidad e idoneidad del mecanismo constitucional, para buscar la suspensión de un acto administrativo **iii)** Deber de las autoridades estatales de proteger el derecho a la vida-alcance constitucional y jurisprudencial del derecho a la seguridad personal **(iv)** Estudio jurisprudencial de las medidas de protección como manifestación del derecho la seguridad personal y **v)** EL Caso Concreto.

3.2.1 GENERALIDADES DE LA ACCIÓN DE TUTELA. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA.

La **TUTELA** es un mecanismo concebido por la Constitución de 1991 para la protección inmediata de los derechos fundamentales de toda persona, cuando estos resulten amenazados o vulnerados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de un particular, con las características previstas en el inciso final del artículo 86 de la Carta Política y dentro de los casos descritos en el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991, que reglamenta su ejercicio.

La acción de amparo introducida a nuestro ordenamiento jurídico por el artículo 86 de la Constitución Política de 1991, permite que toda persona por sí misma o por quien actúe a su nombre, tenga una acción constitucional para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos previstos en la ley y sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, agregando a renglón seguido que dicha protección consistirá “*en una orden para que aquél respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo*”.

Según el texto constitucional, para que la protección constitucional en sede de tutela proceda, no basta que se compruebe la vulneración o amenaza de uno o más derechos fundamentales, sino que es indispensable que el solicitante de la tutela no cuente con otro medio de defensa judicial al que pueda acudir para

lograr su protección, a no ser que utilice el mecanismo para evitar un perjuicio irremediable¹, porque no está diseñada para reemplazar las acciones o vías judiciales ordinarias a las cuales la persona puede acudir para hacer valer sus derechos. La acción de tutela como mecanismo de protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales debe ser entendida como un instrumento integrado al ordenamiento jurídico, de manera que su efectiva aplicación sólo tiene lugar cuando dentro de los diversos medios que aquél ofrece para la realización de los derechos, no exista alguno que resulte idóneo para proteger instantánea y objetivamente el que aparece vulnerado o es objeto de amenaza.

La doctrina fundada en diversos pronunciamientos de la Corte Constitucional², ha señalado que, *"la tutela no reemplaza a otros medios de defensa judicial, no los suprime o desplaza, ni compite o alterna con ellos. Basta que exista otro medio de defensa (eficaz e idóneo) para la protección del derecho fundamental, y la tutela es improcedente. La Corte ha dicho desde un comienzo que la acción de tutela no es un mecanismo que sea factible de elegir según la discrecionalidad del interesado, para esquivar el que de modo específico ha regulado la ley; no se da la concurrencia entre este y la acción de tutela porque siempre prevalece, con la excepción dicha -la acción ordinaria."*³

En ese orden se puede igualmente señalar que, la acción de tutela adquiere el carácter subsidiario, con el fin de convertirse en el último recurso orientado a reemplazar los vacíos de defensa que en determinadas circunstancias se presentan y que afectan derechos fundamentales.

Ahora bien, la naturaleza residual no va ligada a la simple existencia del mecanismo judicial ordinario como tal, sino a la eficacia e idoneidad del mismo ante la vulneración o afrenta de los derechos constitucionales de primera generación, siendo necesario entonces entrar a analizar, si el mecanismo es eficaz para restablecer el derecho y la necesidad de protegerlo de manera transitoria para evitar un perjuicio irremediable.

3.2.2. PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CONTENIDO PARTICULAR Y CONCRETO.

En reiterada jurisprudencia se ha establecido la improcedencia de la tutela

¹ Corte Constitucional, Sentencia T-983 de 13 de septiembre de 2001, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

² Ver entre otras, CORTE CONSTITUCIONAL, sentencias C-543 de 1992, T-331 de 1997, T 106 de 1996 y T 119 de 1997.

³ CORREA HENAO, Néstor Raúl. Derecho procesal de la acción de tutela. Editorial, ediciones jurídicas Ibáñez, Tercera edición 2009. Pág. 84.

contra actos administrativos de contenido particular y concreto, pues para controvertir estos actos se tiene la acción, hoy medio de control, de nulidad y restablecimiento del derecho, que se ejerce ante la jurisdicción contencioso administrativa, o los medios de control establecidos dentro del marco jurídico de cada caso en concreto.

Al respecto la Corte Constitucional ha manifestado:

"Por regla general, la acción de tutela no procede contra actos administrativos de contenido particular y concreto en la medida en que éstos pueden ser demandados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo mediante las acciones de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho. Además, el afectado puede solicitar su suspensión provisional. Sin embargo, de manera excepcional, cuando la acción de tutela se instaure para evitar un perjuicio irremediable y existe una presunta violación de derechos fundamentales, se torna procedente.

...

En abundante jurisprudencia esta Corporación ha señalado que el perjuicio irremediable es aquel que tiene las características de inminencia, urgencia y gravedad. Por lo tanto, cuando se acredite la existencia de un perjuicio que: (i) sea inminente, es decir, que produzca de manera cierta y evidente la amenaza de un derecho fundamental; (ii) imponga la adopción de medidas apremiantes para conjurarlo; (iii) amenace de manera grave un bien jurídico que sea importante en el ordenamiento jurídico; y, (iv) dada su urgencia y gravedad, imponga la imposterabilidad del amparo a fin de garantizar el restablecimiento del orden social justo en toda su integridad, la acción de tutela es procedente aunque para controvertir el acto administrativo de carácter particular, el actor tenga a su disposición otros medios de defensa judiciales ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo."⁴

Sobre el punto expuesto, nos ilustra el tratadista y Consejero de Estado JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, determinando de manera precisa las restricciones que de manera constitucional existen para invocar la procedencia de la tutela frente a este tipo de actos administrativos así;

"... en la individualización de la pretensión: la tutela no procede frente a todo tipo de violaciones de los principios fundamentales es posible intentarla cuando los derechos vulnerados son de naturaleza subjetiva y personal, solo de manera excepcional procede contra violaciones colectiva de derechos como es el caso de la acción de tutela contra particulares, y en lo concerniente a la existencia de otros recursos o medios de defensa judicial refiriéndose a que si los actos que se consideran violatorios de los derechos fundamentales, pueden ser objeto de impugnación a través de otros recursos o acciones judiciales, de ser así no es posible hacer uso de este medio judicial exceptuando si se está frente a un perjuicio irremediable."⁵

Resalta la Sala los siguientes pronunciamientos del H. Consejo de Estado:

"la acción de tutela es subsidiaria y residual cuando el afectado no cuenta con otros medios de defensa judicial, no cuando teniéndolos dejó de hacer uso oportuno de ellos."⁶

"Si el desvinculado dispone de un medio de defensa judicial, como es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, y además el perjuicio que se le causa no es irremediable, es evidente en tal caso que no es procedente la acción de tutela a términos

⁴ Corte constitucional. Sala tercera de revisión. Sentencia T-067 de 2011. Referencia: expediente T-2.808.968 M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

⁵ SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Tratado de derecho administrativo. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2004. Tomo III, p. 678 y ss.

⁶ Consejo de Estado. Sala plena de lo contencioso administrativo. Providencia del 13 de febrero de 1992. Exp. AC-03. C.P: Clara Forero de Castro. Actor. Jairo Bocanegra Aguirre.

del inciso 3º del artículo 86 de la constitución política, pero menos aún, cuando se ha dejado vencer el término que la ley concede para utilizar el medio de defensa judicial.”⁷

En igual sentido, manifiesta la H. Corte Constitucional:

“Con todo, en eventos determinados es posible que, pese a la existencia de otro mecanismo de defensa judicial, sea necesario conceder el amparo, debido a la presencia de un perjuicio que sólo podría ser remediado con la decisión del juez constitucional. La Corte ha establecido los requisitos para que proceda la tutela contra actos administrativos, así:

“(1) Que se produzca de manera cierta y evidente sobre un derecho fundamental; (2) que de ocurrir no exista forma de reparar el daño producido al mismo; (3) que su ocurrencia sea inminente; (4) que resulte urgente la medida de protección para que el sujeto supere la condición de amenaza en la que se encuentra; y, (5) que la gravedad de los hechos, sea de tal magnitud que haga evidente la imposterabilidad de la tutela como mecanismo necesario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales”.

En general, resulta contrario a la naturaleza de la acción de tutela, invocarla contra actos de la administración, por perjuicios derivados de la incuria propia de quien dejó vencer los términos judiciales o no ejerció las acciones ordinarias en tiempo, o las ejerció en indebida forma sin cumplimiento de los presupuestos legales. Tampoco puede el juez de tutela entrar a sustituir al juez Contencioso Administrativo, arrogándose la facultad de decidir sobre la legitimidad o ilegitimidad de un acto de la administración, ni cuando existe otro medio de defensa judicial y respecto de actos administrativos de carácter general, impersonal y abstracto.” (Negrillas de la Sala)⁸

La acción de tutela no es un medio alternativo que pueda ser empleado en reemplazo de las acciones judiciales ordinarias, pues esto conllevaría el desconocimiento de la estructura jurisdiccional del Estado. Así, esta acción tampoco resulta procedente cuando el titular del derecho amenazado o vulnerado ha contado con la posibilidad de ejercer las acciones ordinarias o especiales ante las autoridades jurisdiccionales, creadas para conocer de los litigios originados en actos de la administración, y dejó fenecer dichas posibilidades por su ejercicio inadecuado o inoportuno⁹.

Es claro entonces, que la tutela no puede utilizarse para desplazar al juez ordinario de la resolución de los procesos que por ley le corresponde tramitar, y que solo subsidiariamente, en casos de inminente perjuicio para los derechos fundamentales, aquella puede invocarse para pedir, en la generalidad de los casos- una protección transitoria, o una protección definitiva, en eventos excepcionales definidos por la jurisprudencia.

Sobre el caso en particular la H. Corte Constitucional en sentencia SU-1070 de

⁷ CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Sentencia del 24 de enero de 1992. C.P: JOAQUÍN BARRETO RUIZ

⁸ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-1048 de 2008.

⁹ Sobre el punto nos ilustra la doctrina: “No se trata entonces de que la tutela proceda simplemente cuando su protección resulte más ágil o más rápida, pues en este caso la tutela dejaría de ser un mecanismo subsidiario. Se trata de que el juez verifique si someter el caso a un procedimiento alternativo puede dar lugar a la consumación del perjuicio sobre el derecho fundamental amenazado o conculcado” BOTERO MARINO, Catalina. La acción de tutela en el ordenamiento constitucional colombiano. Bogotá Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, 2006, p.51 y ss.

2003, con ponencia del Dr. Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO, expuso:

"En el proceso que se revisa no se cumplen las condiciones que debe reunir el perjuicio para que proceda la acción de tutela como mecanismo transitorio, esto es: 1ª) que se produzca de manera cierta y evidente sobre un derecho fundamental; 2ª) que de ocurrir, no existiría forma de reparar el daño producido; 3ª) que su ocurrencia sea inminente, esto es que amenaza o está por suceder prontamente; 4ª) que resulte urgente la medida de protección para que el sujeto supere la condición de amenaza en que se encuentra; y 5ª) que la gravedad de los hechos sea de tal magnitud que haga evidente la impostergabilidad de la tutela como mecanismo transitorio para la protección inmediata de derechos constitucionales fundamentales. Se aprecian varias razones que así lo evidencian: 1) existe un medio ordinario de defensa judicial. Según la información suministrada por los accionantes, los actos administrativos que se cuestionan ante el juez constitucional ya fueron demandados ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y en esa jurisdicción las empresas accionantes podrán obtener la reparación integral del daño antijurídico que eventualmente se les haya producido. 2. El ordenamiento jurídico admite que los accionantes puedan invocar ante el juez administrativo la suspensión provisional de los actos administrativos, que constituye un figura jurídica excepcional y eficaz para la protección inmediata de sus derechos. 3. En el presente caso se está ante actuaciones administrativas ya surtidas. Los actos administrativos que se impugnan ante el juez constitucional están en firme. Por ello, podría tratarse de un evento de vulneración del derecho al debido proceso administrativo, pero no de una situación en que se halle amenazado el derecho, lo cual torna igualmente improcedente la acción de tutela. 4. El problema que se debate no es naturaleza constitucional. Los que se discuten son derechos de rango legal o contractual, cuya solución no compete al juez de tutela sino al juez ordinario. 5. De otra parte, las firmas accionantes invocan igualmente la protección de los derechos a la igualdad y al buen nombre. No obstante, de acuerdo con la descripción de los hechos y las circunstancias en que se apoyan para respaldar su petición, se observa que el amparo de estos derechos está condicionado a la procedencia de la tutela del derecho al debido proceso administrativo. Por ende, al ser improcedente el amparo de éste, también lo es frente a aquellos". (Negrillas de la Sala).

Sobre el tema, el H. Consejo de Estado manifestó:

"El Decreto 2591 de 1992, al enunciar las causales de improcedencia de la acción de tutela, en primer término señala la existencia de otros recursos o medios de defensa judiciales, y advierte que la existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante (artículo 6º, numeral 1º).

Atendiendo el mandato legal antes citado, se tiene que la Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, contempló medios de control, cuya filosofía se orientó a garantizar a la sociedad un verdadero acceso a la administración de justicia, y sobre todo, incorporó instrumentos ágiles y novedosos, tendientes a garantizar la tutela judicial efectiva de los derechos.

...
En la Exposición de Motivos al proyecto del ley que se convirtió en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Proyecto de ley No. 315 de 2010 -Cámara- y 198 de 2009 -Senado-, publicado con la exposición de motivos en la Gaceta 1173 de 2009) se estableció entre sus finalidades fortalecer los poderes del juez contencioso, lo que se reflejó, entre otros aspectos, en las medidas cautelares rediseñadas para una nueva justicia. En este orden se declaró categóricamente que su finalidad era garantizar la "tutela judicial efectiva" de los derechos fundamentales, razón por la que, incluso, podrían decretarse de oficio:

Las medidas cautelares contempladas en el proyecto, se constituyen en el más novedoso y eficaz instrumento para lograr la tutela judicial efectiva. Por ello, se propone en el artículo 224 que incluso puedan ser decretadas de oficio para la protección de derechos fundamentales o colectivos.

Cabe precisar que el proyecto deja intactas las medidas cautelares concebidas por la Ley 472 de 1998, en las acciones encaminadas a la protección de derechos e intereses colectivos, que permiten al juez adoptar todas las que considere necesarias para su

protección, con independencia de que sean pedidas en la demanda, u otras diferentes.

Así mismo se mantienen intangibles aquellas concebidas para las acciones de grupo por la misma normativa.

...

El texto definitivo y en especial sobre requisitos para decretar las medidas cautelares y procedimiento para su adopción quedo redactado así en los artículos 231 y 233 de la Ley 1437 de 2011.

En estos términos, se concluye que: i) lo que ahora se discute a través de la acción de tutela se podrá discutir promoviendo el proceso de nulidad o nulidad y restablecimiento del derecho, teniendo en cuenta que: ii) que la suspensión provisional del nuevo código tiene la misma prontitud y eficacia protectora que la acción de tutela, por varias razones: a) porque se decide al iniciar el proceso, b) procede para evitar un "perjuicio irremediable"; y iii) porque la contradicción que se exige para suspender el acto administrativo ya no tiene el rigor y la exigencia del pasado: que sea ostensible; de hecho se puede hacer un estudio complejo para concluirlo.

...

En el capítulo XI de medidas cautelares (artículos 229 a 241), se realizan una serie de modificaciones para mejorar la estructura propuesta en el proyecto de ley, sobre la base del fortalecimiento de los procesos que se adelanten ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, a fin de obtener por medio de los mismos una tutela judicial efectiva. Así, en el artículo 229 se aclara que las medidas cautelares proceden en todos los procesos declarativos que se adelanten en la Jurisdicción, con lo cual queda claro que no cobijan los procesos ejecutivos, cuyo procedimiento y adopción de medidas cautelares se remite al Código de Procedimiento Civil para el proceso ejecutivo de mayor cuantía (artículo 299). Igualmente, se modifica el inciso primero de la norma para enfatizar que la tutela judicial efectiva a obtener con una medida cautelar está circunscrita al objeto del proceso y a la efectividad de la sentencia y que por naturaleza es provisional, esto es, mientras se emite la sentencia. Y, por último, se agrega un párrafo en el que se dispone que las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos y en los procesos de tutela del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, se regirán por las normas del Capítulo XI en comento y podrán ser decretadas de oficio.

A su turno, el artículo 230, sobre el contenido y alcance de las medidas cautelares, se puntualiza en el inciso primero que éstas deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda, y se elimina la expresión 'entre otras' para dejar en claro, en aras de la seguridad jurídica y las garantías de las partes, que las allí enumeradas y tipificadas son de carácter taxativo. Además, se introducen modificaciones en el contenido de los respectivos numerales tendientes a precisar cada una de las hipótesis de las medidas que se pueden adoptar; así, por vía de ejemplo, merece destacarse que el supuesto del numeral 2, que permite decretar la medida cautelar de suspensión de un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual, se condiciona a que a esta medida sólo podrá acudir el juez o magistrado ponente cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el juez o magistrado ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida.

En el artículo 231, que corresponde a los requisitos para decretar las medidas cautelares, en el inciso primero se reforma la redacción con el objetivo de que la suspensión provisional de los actos administrativos resulte eficaz. Con esta orientación se señala que, cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, si tal violación surge del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud; igualmente, cuando además se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos, para que proceda dicha medida cautelar.

...

Huelga manifestar que casos como el presente, el juez podrá pronunciarse sobre la solicitud de la medida cautelar, inclusive sin haber admitido la demanda, supeditando la continuidad del proceso a que se demuestre el cumplimiento del requisito de procedibilidad, en los términos establecidos para el efecto, en virtud de que este mismo precepto lo autoriza cuando no sea posible agotar el trámite previsto en el artículo 233 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, es decir, proferir simultáneamente el auto admisorio de la demanda junto con la medida cautelar.

*La acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. **Expuestas las razones que evidencian la improcedencia de la acción de tutela como mecanismo inmediato y definitivo de protección de derechos fundamentales, por cuanto el actor dispone de otro medio de defensa judicial, con medidas cautelares en los términos indicados, a través de los cuales puede acceder a una tutela judicial efectiva de sus derechos,** y como quiera que en la petición subsidiaria la impetró como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, a continuación la Sala se ocupa de este aspecto.*

El artículo 86 de la Constitución Nacional prevé que esta acción solo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, al paso que, el artículo 6º del Decreto 2591 de 1991 por el cual se reglamenta la acción de tutela, al señalar las causales de improcedencia, reitera la existencia de otros recursos o medios de defensa y que la existencia de ellos, será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante.

*... **para la prosperidad de la acción de tutela como mecanismo transitorio, no basta la mera presencia de un perjuicio irremediable, es indispensable además, que obre la evidencia que refleje de manera desprevenida, que ese perjuicio es injustificado y que no proviene de una acción legítima de la autoridad contra quien se interpone,** que en términos generales apunta a lo que la jurisprudencia en la materia, tanto de la Corte Constitucional como de esta Corporación, han denominado presupuestos de procedibilidad.*

***Ese actuar "injustificado y carente de legitimidad" se presenta por falta absoluta de competencia, actuación al margen del procedimiento establecido, ausencia de apoyo probatorio, decisión fundamentada en normas inexistentes o en un engaño, ausencia absoluta de fundamentos fácticos y jurídicos, desconocimiento del precedente con fuerza vinculante o evidencia de una violación directa de la Constitución,** que son los denominados requisitos de procedibilidad que ha venido trazando la jurisprudencia."*¹⁰ (Destacado y subrayas de la Sala).

Queda claro entonces que, la jurisprudencia ha sido enfática al señalar que la acción de tutela es improcedente para controvertir actos administrativos de carácter particular, por cuanto existe en el ordenamiento jurídico el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. De igual manera, ha señalado que su procedencia excepcional es viable ante la vulneración de una garantía fundamental o la ocurrencia de un perjuicio irremediable, siempre y cuando la acción ordinaria no brinde una protección eficaz y adecuada a los derechos amenazados o vulnerados.

Ahora bien, para verificar la viabilidad del mecanismo de amparo, en torno a su carácter transitorio se deben tener en cuenta, tanto los requisitos constitucionales, como los trazados por la línea jurisprudencial, **(i)** que no exista mecanismo ordinario para resolver el conflicto relacionado con un derecho fundamental, **(ii)** el mecanismo existente no resulta eficaz o idóneo para la protección de tales derechos por las circunstancias específicas del caso, o **(iii)** aun existiendo acciones ordinarias, su interposición es necesaria, por la inminencia de un perjuicio irremediable.

¹⁰ CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejero Ponente: ALFONSO VARGAS RINCÓN. Sentencia del 05 de marzo 2015. Radicación número. 25000-23-42-000-2013-06871-01. Actor. GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO Demandado: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN.

3.2.3. DEBER DE LAS AUTORIDADES ESTATALES DE PROTEGER EL DERECHO A LA VIDA-ALCANCE CONSTITUCIONAL Y JURISPRUDENCIAL DEL DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL.

La Constitución confiere a la vida una especial protección reconociendo su primacía e inviolabilidad, ya sea como valor, principio o derecho. Dentro del desarrollo del derecho fundamental a la vida la jurisprudencia ha destacado dos ámbitos vinculantes para el Estado: el deber de respetarlo y el deber de protegerlo¹¹, Conforme a lo anterior, las autoridades públicas están doblemente obligadas a abstenerse de vulnerar el derecho a la vida y a evitar que terceras personas lo afecten.

De otra parte, es deber de la administración actuar con celeridad para que la amenaza al derecho a la vida no siga perturbando la actividad del ciudadano que busca protección.

La Corte Constitucional igualmente ha precisado que el deber de protección de las autoridades públicas conduce a que se garantice el derecho fundamental a la vida, independientemente de dónde provenga la amenaza, de delincuencia común, de grupos armados al margen de la ley o incluso del propio Estado

En cuanto a las medidas encaminadas a dar protección, ha dicho la Corte:

"(...) las autoridades gozan de autonomía para tomar las decisiones que sean necesarias, siempre y cuando constituyan soluciones reales y efectivas. Así, las alternativas formuladas dependerán de la situación administrativa, política, económica, social del país y del criterio razonable de las autoridades encargadas de proveer el amparo más adecuado, siendo exigible que se eviten o se minimicen los riesgos y la exposición a daños antijurídicos¹²".

Ahora bien, como manifestación del deber de protección del derecho fundamental a la vida, aparece inscrito como fin esencial el derecho a la seguridad personal, Por mandato Constitucional las autoridades públicas colombianas están instituidas para brindar protección a las personas, resguardando su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades. Conforme a esta dimensión constitucional de la seguridad personal, la jurisprudencia ha señalado que el énfasis principal de la labor protectora de las autoridades ha sido la de proveer de manera efectiva las condiciones mínimas de seguridad que posibilitan la existencia de los individuos en sociedad, "sin estar expuestos a riesgos extraordinarios de recibir daños en su persona¹³".

¹¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia, T-102 de 1993. M.P. CARLOS GAVIRIA DÍAZ.

¹² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencias T- 160 de 1994, T-362 de 1997, y T-981 de 2001.

¹³ CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia T-719 de 2003.

Así mismo, el Estado colombiano ha asumido una serie de obligaciones internacionales en virtud de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, artículo 3º, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José, artículo 7º y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 9.

La jurisprudencia constitucional al caracterizar los tipos de riesgo frente a los cuales se protege el derecho a la seguridad personal y con el propósito de diferenciar su campo de aplicación de las órbitas de otros dos derechos fundamentales con los cuales está íntimamente relacionado, como la vida y la integridad personal, concluyó:

"Se tiene, en primer lugar, que dichos riesgos deben ser extraordinarios. Esto quiere decir que existe un nivel de riesgo ordinario, social y jurídicamente soportable, por estar implícito en la vida cotidiana dentro de cualquier sociedad. (...) Las personas no pueden exigir al

Estado un nivel especial de protección frente a este tipo de riesgos elementales: soportarlos constituye una carga derivada de la condición misma de integrante de una comunidad de seres humanos, que se impone a todos los miembros de la sociedad por igual.

(...) En la medida en que la intensidad de dichos riesgos se incrementa, es decir, cuando se tornen extraordinarios y reúnen las demás características señaladas en esta providencia, las personas tendrán derecho a solicitar la intervención protectora de las autoridades para mitigarlos o evitar que se materialicen, cuando ello sea posible; tal intervención estatal podrá invocarse con distintos títulos, es decir, en virtud de distintos derechos fundamentales –la vida, la integridad personal o la seguridad personal –, dependiendo del nivel de intensidad del riesgo en cuestión y de sus características¹⁴"

Se puede apreciar entonces que, con el propósito de delimitar objetivamente el campo de aplicación del derecho a la seguridad personal en el ordenamiento jurídico colombiano, la jurisprudencia ha establecido una escala de riesgos con base en dos variables: "(i) los niveles de tolerabilidad jurídica del riesgo por los ciudadanos en virtud del principio de igualdad ante las cargas públicas; y (ii) los títulos jurídicos con base en los cuales se puede invocar la intervención protectora de las autoridades¹⁵.

Así, se establecieron cinco niveles de riesgo: "(i) un nivel de riesgo mínimo¹⁶; (ii) un nivel de riesgo ordinario, soportado por igual por quienes viven en sociedad¹⁷; (iii) un nivel de riesgo extraordinario, que las personas no están

¹⁴ Sentencia citada ut supra

¹⁵ Se puede consultar CORTE CONSTITUCIONAL Sentencias T-719 de 2003, T-496 de 2008, T-1254 de 2008.

¹⁶ Se trata de un nivel en el cual la persona sólo se ve amenazada en su existencia e integridad por factores individuales y biológicos.

¹⁷ Se trata de los riesgos ordinarios, implícitos en la vida social

obligadas a soportar; (iv) un nivel de riesgo extremo que amenaza la vida o la integridad personal¹⁸; y (v) un nivel de riesgo consumado¹⁹⁻²⁰.

Así las cosas, a fin de establecer si un riesgo puesto en conocimiento de las autoridades tiene una intensidad suficiente como para ser extraordinario, el funcionario competente debe analizar si confluyen en él algunas características como que el riesgo sea "cierto, inminente y excepcional, [generado] como consecuencia directa y en razón del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias²¹

3.2.4. ESTUDIO JURISPRUDENCIAL DE LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN COMO MANIFESTACIÓN DEL DERECHO LA SEGURIDAD PERSONAL.

En primer lugar es importante mencionar, que por mandato constitucional, se ordena a las autoridades de la República proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, entre los cuales, la vida, la integridad, la libertad y la seguridad personal, cobran especial relevancia ya que permiten el disfrute de los demás derechos, esto según lo descrito en el artículo 2º superior.

En desarrollo de lo anterior, el Decreto 4912 de 2011 "*por el cual se organiza el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección*", señaló:

"Artículo 1º. Objeto. Organizar el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón del ejercicio de su cargo, en cabeza de la Unidad Nacional de Protección, la Policía Nacional y el Ministerio del Interior".

A su turno, la misma norma establece en los numerales 6º y 7 que, la Unidad tiene a su cargo entre otras, las funciones de evaluar el riesgo de quienes solicitan protección, y de los grupos, comunidades y territorios para determinar el grado de amenaza, así:

"Artículo 4º.-Funciones. Son funciones de la Unidad Nacional de Protección - UNP, las siguientes: (...)

¹⁸ Este es el nivel de los riesgos que, por su intensidad, entran bajo la órbita de protección directa de los derechos a la vida e integridad personal.

¹⁹ Este es el nivel de las violaciones a los derechos, no ya de los riesgos, a la vida e integridad personal: la muerte, la tortura, el trato cruel, inhumano o degradante, representan riesgos que ya se han concretado y materializado en la persona del afectado

²⁰ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-728 de 2010

²¹ Disposiciones contenidas en el Decreto 2816 de 2006. Artículo 1º.

6. Realizar la evaluación del riesgo a las personas que soliciten protección, dentro del marco de los programas que determine el Gobierno Nacional, de competencia de la Unidad, en coordinación con los organismos o entidades competentes.

7. Realizar diagnósticos de riesgo a grupos, comunidades y territorios, para la definición de medidas de protección, en coordinación con los organismos o entidades competentes"

En lo atinente a las medidas de protección el Decreto 4912 en sus artículos 10 y 11 clasificaron las medidas en virtud del riesgo de la siguiente forma:

"Artículo 10. **Medidas de prevención.** Son medidas de prevención las siguientes:

a) **Planes de Prevención y Planes de Contingencia:** La Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior con el apoyo de la Unidad Nacional de Protección, los departamentos y los municipios concurrirán en la formulación de los planes de prevención y de contingencia contemplando un enfoque diferencial, que tendrán por objeto contrarrestar las amenazas, disminuir las vulnerabilidades, potenciar las capacidades institucionales y sociales y fortalecer la coordinación institucional y social para la disminución del riesgo. (...)

b) **Curso de Autoprotección:** Herramienta pedagógica que tiene el propósito de brindar a las personas, grupos y comunidades en situación de riesgo, contemplando un enfoque diferencial, elementos prácticos que permitan disminuir sus vulnerabilidades e incrementar sus capacidades a fin de realizar una mejor gestión efectiva del mismo.

c) **Patrullaje:** Es la actividad desarrollada por la Fuerza Pública con un enfoque general, encaminada a asegurar la convivencia y seguridad ciudadana y dirigido a identificar, contrarrestar y neutralizar la amenaza.

d) **Revista policial:** Es la actividad desarrollada por la Policía Nacional con un enfoque particular, preventivo y disuasivo, encaminada a establecer una interlocución periódica con el solicitante de la medida".

A su vez, el artículo 11 determinó:

"Artículo 11. **Son medidas de protección:**

1. En virtud del riesgo.

a) **Esquema de protección:** Compuesto por los recursos físicos y humanos otorgados a los protegidos del Programa para su protección.

b) **Recursos Físicos de soporte a los esquemas de seguridad:** Son los elementos necesarios para la prestación del servicio de protección de personas y consisten entre otros en vehículos blindados o corrientes, motocicletas, chalecos antibalas, escudos blindados, medios de comunicación y demás que resulten pertinentes para el efecto.

c) **Medio de Movilización:** Es el recurso que se otorga a un protegido en procura de salvaguardar su vida, integridad, libertad y seguridad, durante los desplazamientos. Estos pueden ser de las siguientes clases: (...)

d) **Apoyo de Reubicación Temporal:** Constituye la asignación y entrega mensual al protegido de una suma de dinero de entre uno (1) y tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes, según las particularidades del grupo familiar del caso, para facilitar su asentamiento en un lugar diferente a la zona de riesgo. (...)

e) **Apoyo de trasteo:** (...)

f) **Medios de Comunicación:** Son los equipos de comunicación entregados a los protegidos para permitir su contacto oportuno y efectivo con los organismos del Estado, el Programa de Prevención y

Protección, a fin de alertar sobre una situación de emergencia, o para reportarse permanentemente e informar sobre su situación de seguridad.

g) **Blindaje de inmuebles e instalación de sistemas técnicos de seguridad:** (...)

Parágrafo 2°. Se podrán adoptar otras medidas de protección diferentes a las estipuladas en este Decreto, teniendo en cuenta un enfoque diferencial, el nivel de riesgo y el factor

territorial. Así mismo se podrán implementar medidas psicosociales en desarrollo de lo previsto en el artículo 16, numeral 9 del Decreto-ley 4065 de 2011.

Parágrafo 3º. Cada una de las medidas de protección se entregarán con un manual de uso y la Unidad Nacional de Protección realizará seguimiento periódico a la oportunidad, idoneidad y eficacia de las medidas, así como al correcto uso de las mismas, para lo cual diseñará un sistema de seguimiento y monitoreo idóneo (...).

Por otro lado, es importante reseñar lo dispuesto en el Decreto 1066 de 2015²²⁻²³ "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior" que en su aparte más pertinente para el sub examine consagró:

"ARTÍCULO 2.4.1.2.1. Objeto. Organizar el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón del ejercicio de su cargo, en cabeza de la Unidad Nacional de Protección, la Policía Nacional y el Ministerio del Interior"

ARTÍCULO 2.4.1.2.5. Protección La población objeto de protección del Programa de que trata este Capítulo podrá serlo en razón a su situación de riesgo extraordinario o extremo, o en razón del cargo.

ARTÍCULO 2.4.1.2.6. Protección de personas en situación de riesgo extraordinario o extremo. Son objeto de protección en razón del riesgo:

1. Dirigentes o activistas de grupos políticos y especialmente de grupos de oposición.
2. Dirigentes, representantes o activistas de organizaciones defensoras de derechos humanos, de víctimas, sociales, cívicas comunales o campesinos.
3. Dirigentes o activistas sindicales.
4. Dirigentes, representantes o activistas de organizaciones gremiales.
5. Dirigentes, Representantes o miembros de grupos étnicos.
6. Miembros de la Misión Médica.
7. Testigos de casos de violación a los derechos humanos y de infracción al Derecho Internacional Humanitario.
8. Periodistas y comunicadores sociales.
9. Víctimas de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, incluyendo dirigentes, líderes, representantes de organizaciones de población desplazada o de reclamantes de tierras en situación de riesgo extraordinario o extremo.
10. Servidores públicos que tengan o hayan tenido bajo su responsabilidad el diseño, coordinación o ejecución de la política de derechos humanos y paz del Gobierno Nacional.
11. Ex servidores públicos que hayan tenido bajo su responsabilidad el diseño, coordinación o ejecución de la Política de Derechos Humanos o de Paz del Gobierno Nacional.
12. Dirigentes del Movimiento 19 de Abril M-19, la Corriente de Renovación Socialista, CRS, el Ejército Popular de Liberación, EPL, el Partido Revolucionario de los Trabajadores,

²² Marco normativo concordante con el Decreto 4912 de 2011.

²³ Esta norma fue modificada en cierta parte de su articulado por el Decreto 567 de abril de 2016, no obstante las disposiciones transcritas no se ven afectas por dicha disposición.

PRT, el Movimiento Armado Quintín Lame, MAQL, el Frente Francisco Garnica de la Coordinadora Guerrillera, el Movimiento Independiente Revolucionario Comandos Armados, MIR, COAR y las Milicias Populares del Pueblo y para el Pueblo, Milicias Independientes del Valle de Aburrá y Milicias Metropolitanas de la ciudad de Medellín, que suscribieron acuerdos de paz con el Gobierno Nacional en los años 1994 y 1998 y se reincorporaron a la vida civil.

13. Apoderados o profesionales forenses que participen en procesos judiciales o disciplinarios por violaciones de derechos humanos o infracciones al derecho internacional humanitario.

14. Docentes de acuerdo a la definición estipulada en la Resolución 1240 de 2010, sin perjuicio de las responsabilidades de protección del Ministerio de Educación estipuladas en la misma.

15. Servidores públicos, con excepción de aquellos mencionados en el numeral 10 del presente artículo, y los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación quienes tienen su propio marco normativo para su protección.

PARÁGRAFO 1. La protección de las personas mencionadas en los numerales 1 a 14 será asumida por la Unidad Nacional de Protección.

PARÁGRAFO 2. La protección de las personas mencionadas en el numeral 15 será asumida por la Unidad Nacional de Protección y la Policía Nacional, así: La Policía Nacional asignará los hombres o mujeres que adelantarán actividades de protección y la Unidad Nacional de Protección de manera subsidiaria, los recursos físicos y los escoltas, en aquellos casos en que la entidad correspondiente a la que pertenece el respectivo funcionario, no cuente con los medios o partidas presupuestales necesarias. Las medidas de protección serán adoptadas por la Policía Nacional y la Unidad Nacional de Protección sólo en los casos en que las entidades a las que están vinculados los servidores públicos hayan agotado los mecanismos internos necesarios e idóneos para preservar la seguridad de sus funcionarios.

PARÁGRAFO 4. Todos los servidores públicos pondrán en conocimiento situaciones de riesgo o amenaza contra las personas objeto del Programa de Protección, de manera urgente, por medio físico, vía telefónica o correo electrónico a la Unidad Nacional de Protección y a las demás entidades competentes, con el fin de activar los procedimientos establecidos en los programas de protección o para el despliegue de actividades tendientes a preservar la seguridad de las personas por parte de la Fuerza Pública.

PARÁGRAFO 6. La Unidad Nacional de Protección adelantará, a solicitud de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas, la evaluación del riesgo de las personas de que trata el artículo 2.3.2.1.4.4 del Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República o demás normas que lo modifiquen y que se encuentren en el proceso de reintegración a su cargo. Como resultado de un riesgo extraordinario o extremo, de manera excepcional la Unidad Nacional de Protección, implementará las medidas de protección previstas en el presente Capítulo, cuando la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas haya otorgado los apoyos económicos para traslado, de su competencia”

(...)

ARTÍCULO 2.4.1.2.10. Medidas de prevención. *Son medidas de prevención las siguientes:*

1. Planes de Prevención y Planes de Contingencia: La Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior con el apoyo de la Unidad Nacional de Protección, los departamentos y los municipios concurrirán en la formulación de los planes de prevención y de contingencia contemplando un enfoque diferencial, que tendrán por objeto contrarrestar las amenazas, disminuir las vulnerabilidades, potenciar las capacidades institucionales y sociales y fortalecer la coordinación institucional y social para la disminución del riesgo.

Los Planes de Prevención y Contingencia determinarán las estrategias y actividades a implementar; las entidades llamadas a desarrollarlas en el marco de sus competencias, así como los diferentes indicadores de gestión, producto e impacto para determinar su oportunidad, idoneidad y eficacia.

2. Curso de Autoprotección: Herramienta pedagógica que tiene el propósito de brindar a las personas, grupos y comunidades en situación de riesgo, contemplando un enfoque

diferencial, elementos prácticos que permitan disminuir sus vulnerabilidades e incrementar sus capacidades a fin de realizar una mejor gestión efectiva del mismo.

3. *Patrullaje: Es la actividad desarrollada por la Fuerza Pública con un enfoque general, encaminada a asegurar la convivencia y seguridad ciudadana y dirigido a identificar, contrarrestar y neutralizar la amenaza.*

4. *Revista policial: Es la actividad desarrollada por la Policía Nacional con un enfoque particular, preventivo y disuasivo, encaminada a establecer una interlocución periódica con el solicitante de la medida.*

ARTÍCULO 2.4.1.2.11 Medidas de protección. Son medidas de protección:

1. En virtud del riesgo.

1.1. **Esquema de protección:** Compuesto por los recursos físicos y humanos otorgados a los protegidos del Programa para su protección. **Tipo 1:** Esquema individual corriente para brindarle seguridad a una sola persona, e incluye: 1 vehículo corriente, 1 conductor, 1 escolta, **Tipo 2:** Esquema individual blindado para brindarle seguridad a una sola persona e incluye: 1 vehículo blindado, 1 conductor, 1 escolta, **Tipo 3:** Esquema individual reforzado con escoltas, para brindarle seguridad a una sola persona, e incluye: 1 vehículo corriente o blindado, 1 conductor, 1 escolta, **Tipo 4:** Esquema individual reforzado con escoltas y vehículo, para brindarle seguridad a una sola persona, e incluye: 1 vehículo blindado, 1 vehículo corriente, 2 conductores, Hasta 4 escoltas, **Tipo 5:** Esquema colectivo, para brindarle protección a un grupo de 2 o más personas, e incluye: 1 vehículo corriente o blindado, 1 conductor Escoltas.

PARÁGRAFO 1. En ningún caso el personal asignado por la Policía Nacional para el cumplimiento de labores de protección, podrá conducir los vehículos asignados al esquema.

ARTÍCULO 2.4.1.2.38. Funciones del Cerrem. El Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas tiene por objeto la valoración integral del riesgo, la recomendación de medidas de protección y complementarias. Ejercerá las siguientes funciones:

1. Analizar los casos que le sean presentados por el Programa de Protección, teniendo en cuenta el concepto y recomendaciones del Grupo de Valoración Preliminar y los insumos de información que las entidades del Comité aportan en el marco de sus competencias.

2. **Validar la determinación del nivel de riesgo de las personas que pertenecen a la población objeto del presente decreto a partir del insumo suministrado por el Grupo de Valoración Preliminar.**

3. **Recomendar al Director la Unidad Nacional de Protección las medidas de protección.**

4. Recomendar, de manera excepcional, medidas de protección distintas a las previstas en el artículo 2.4.1.2.11, numeral 1.1., conforme al parágrafo 2º, del citado artículo.

5. Recomendar al Director de la Unidad Nacional de Protección, el ajuste de las medidas de prevención y protección, cuando a ello hubiere lugar, en virtud de los resultados de la revaluación del riesgo.

6. Recomendar al Director de la Unidad Nacional de Protección, la finalización o suspensión de las medidas de protección cuando a ello hubiere lugar.

7. **Definir la temporalidad de las medidas de prevención y de protección.**

8. Darse su propio reglamento.

9. Las demás que sean necesarias para el desarrollo de su objeto.

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 formato de caracterización inicial del solicitante, por parte de la Unidad Nacional de Protección.

2. *Análisis y verificación de la pertenencia del solicitante a la población objeto del programa de protección y existencia del nexo causal entre el riesgo y la actividad que este desarrolla.*

3. *Traslado al Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información - Ctrai.*

4. *Presentación del trabajo de campo del Ctrai al Grupo de Valoración Preliminar.*

5. *Análisis de caso en el Grupo de Valoración Preliminar.*

6. *Valoración del caso por parte del Cerrem.*

7. *Adopción de medidas de prevención y protección por parte del Director de la Unidad Nacional de Protección mediante acto administrativo.*

8. *El contenido o parte del contenido del acto administrativo de que trata el numeral anterior será dado a conocer al protegido mediante comunicación escrita de las medidas de protección aprobadas. En los casos en que el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas - CERREM no recomiende medidas en razón a que el riesgo del peticionario fue ponderado como ordinario, se dará a conocer tal situación a través de comunicación escrita.*

9. *Implementación de las medidas de protección, para lo cual se suscribirá un acta en donde conste la entrega de estas al protegido.*

10. *Seguimiento a la implementación.*

11. *Reevaluación.*

PARÁGRAFO 1. La realización de la evaluación del riesgo, cuando haya lugar a ella, es un requisito sine qua non para que el caso pueda ser tramitado y se puedan asignar medidas de protección.

PARÁGRAFO 2. El nivel de riesgo de las personas que hacen parte del Programa de Protección será revaluado una vez al año, o antes si existen nuevos hechos que puedan generar una variación del riesgo.

PARÁGRAFO 3. Las medidas de protección solo podrán ser modificadas por el Cerrem cuando exista una variación de las situaciones que generaron el nivel de riesgo.

PARÁGRAFO 4. Los casos de servidores y ex servidores públicos, surtida la instancia del Grupo de Valoración Preliminar, serán presentados individualmente ante un Comité especial conformado por el Director de la Unidad Nacional de Protección o su delegado, el Director de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional o su delegado, y el Subdirector de Evaluación de Riesgo de la Unidad Nacional de Protección o su delegado, quienes definirán las medidas a implementar.

ARTÍCULO 2.4.1.2.41. Procedimiento para la activación de la presunción constitucional de riesgo. *Se aplicará la presunción constitucional de riesgo, a favor de las víctimas de desplazamiento forzado, incluidas víctimas en los términos del artículo 3º de la Ley 1448 de 2011, que intervienen en procesos de restitución de tierras, en caso de manifestar por sí o por interpuesta persona que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo, en virtud de lo cual:*

1. *La información presentada deberá demostrar que la persona es efectivamente desplazada por la violencia y acredite por cualquier medio estar inscrita en el Registro Único de Víctimas.*

2. *Información, consistente y verosímil, de una amenaza, de un acto de violencia, o de hechos concretos que indiquen que el peticionario o su núcleo familiar, se encuentran en riesgo. Si la autoridad competente considera que los hechos no son ciertos o consistentes, deberá verificar y demostrar el motivo por el cual llega a esa conclusión.*

3. *De tratarse de personas que no son dirigentes, líderes o representantes, además de las condiciones de consistencia y veracidad del relato de los hechos deberán acreditar, mediante evidencias fácticas, precisas y concretas su situación de riesgo.*

4. *Se adoptarán medidas de protección de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.4.1.2.9.*

5. La presunción deberá ser confirmada o desvirtuada mediante una evaluación del riesgo, a partir del cual se modificarán, mantendrán o suspenderán las respectivas medidas.

ARTÍCULO 2.4.1.2.46. Finalización de las medidas de protección. El respectivo Comité podrá recomendar la finalización de las medidas de protección, en los siguientes casos:

1. Por el resultado de la valoración de nivel de riesgo, si de este se concluye que la medida de protección ha dejado de ser necesaria o que no la amerita; en atención a la realidad del riesgo que pese sobre el protegido del programa.

2. Cuando se establezca falsedad en la información o pruebas aportadas para la vinculación al Programa o la adopción de medidas.

3. Cuando el protegido no permite la reevaluación del riesgo.

4. Por solicitud expresa y libre de la persona, caso en el cual la Unidad Nacional de Protección le explicará el riesgo que corre, en términos de su vida, integridad, libertad y seguridad personal, en cuyo caso se deberá dejar constancia escrita de ello.

5. Vencimiento del período o cargo por el cual fue adoptada la medida o su prórroga.

6. Por imposición de medida de aseguramiento o pena privativa de la libertad que se cumpla en establecimiento de reclusión o con el beneficio de detención domiciliaria.

7. Por imposición de sanción de destitución en proceso disciplinario debidamente ejecutoriado, para el caso de funcionarios públicos.

8. Por muerte del protegido (...)”

Ahora bien, teniendo en cuenta el anterior marco normativo, para la Sala es importante señalar que son sendas sentencias en las cuales la H. Corte Constitucional ha evaluado el tema de las medidas de protección, analizando ampliamente el punto de la evaluación del riesgo, por lo que se permite transcribir in extenso uno de los pronunciamientos más recientes respecto al tema y que viene desarrollado desde la sentencia T-719 del 2010. Consideró la Corte²⁴:

“3. Derecho fundamental a la seguridad personal. Reiteración de jurisprudencia

Esta corporación en múltiples pronunciamientos, ha tenido oportunidad de referirse al derecho a la seguridad personal, precisando sus contenidos a partir de lo establecido en la Constitución y en instrumentos internacionales que hacen parte de la legislación interna. Para efectos de reiterar el entendimiento que la Corte le ha dado a esta garantía, la Sala hará alusión, principalmente, a las sentencias T-719 de 2003 y T-339 de 2010, por considerar que son las que han precisado con mayor detalle el alcance constitucional del mismo.

3.1. Alcance dado por la jurisprudencia constitucional

Para la Corte, la seguridad tiene una triple connotación jurídica, en tanto se constituye en valor constitucional, derecho colectivo y derecho fundamental.

El carácter de valor constitucional, se colige del preámbulo de la Constitución, al indicar que fue voluntad del pueblo soberano asegurar la vida, la convivencia y la paz, y del artículo 2º, según el cual las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades. De esta manera, ha estimado que la seguridad se constituye en uno de los puntos cardinales del orden público, en tanto “garantía de las condiciones necesarias para el ejercicio de todos los derechos y libertades fundamentales por parte de las personas que habitan el territorio nacional”.

²⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-078 de 2013.M.P. GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO.

También, ha precisado que la seguridad es un derecho colectivo, "es decir, un derecho que asiste en forma general a todos los miembros de la sociedad, quienes se pueden ver afectados por circunstancias que pongan en riesgo bienes jurídicos colectivos tan importantes para el conglomerado social, como el patrimonio público, el espacio público, la seguridad y salubridad públicas, la moral administrativa, el medio ambiente o la libre competencia económica (Art. 88, C.P.)."

Finalmente, ha considerado la seguridad como derecho individual, en la medida en que es "aquél que faculta a las personas para recibir protección adecuada por parte de las autoridades, cuandoquiera que estén expuestas a [amenazas] que no tienen el deber jurídico de tolerar, por rebasar éstos los niveles soportables de peligro implícitos en la vida en sociedad; en esa medida el derecho a la seguridad constituye una manifestación del principio de igualdad ante las cargas públicas, materializa las finalidades más básicas asignadas a las autoridades del Constituyente, garantiza la protección de los derechos fundamentales de los más vulnerables, discriminados y perseguidos, y manifiesta la primacía del principio de equidad."

Ahora bien, el derecho a la seguridad no aparece expresamente nominado como fundamental en la Constitución, sino que ese estatus deriva de una interpretación sistemática de la Carta Fundamental (preámbulo, arts. 2º, 12, 17, 18, 28, 34, 44, 46 y 73 C.P.), y de diversos instrumentos internacionales que hacen parte del ordenamiento jurídico interno, en virtud del bloque de constitucionalidad (arts. 93 y 94 C.P), como son: (i) la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 7º, Nral. 1º), incorporada a la legislación colombiana mediante Ley 16 de 1972; y (ii) el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 9º, Nral. 1º), aprobada mediante Ley 74 de 1968. Así mismo, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. 1º) y la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, aceptada como costumbre internacional a partir de la promulgación de Teherán el 13 de marzo de 1968, aluden al derecho a la seguridad (art. 3º).

Bajo este contexto, la Corte ha precisado que el derecho a la seguridad personal, no se circunscribe exclusivamente a los casos en los que esté comprometida la libertad individual (protección de las personas privadas de la libertad), sino que comprende todas aquellas garantías que en un momento dado puedan verse afectadas y que requieran protección por parte del Estado, concretamente la vida y la integridad personal (arts. 11 y 12 C.P), como derechos básicos para la existencia misma de las personas. Conforme a lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha señalado que "el énfasis principal de la labor protectora de las autoridades ha sido ser la provisión efectiva de las condiciones mínimas de seguridad que posibilitan la existencia de los individuos en sociedad, sin estar expuestos a riesgos extraordinarios de recibir daños en su contra."

En suma, la seguridad debe ser entendida como valor constitucional, derecho colectivo y fundamental, precisándose respecto de este último, que se constituye en una garantía que debe ser preservada por el Estado, no circunscribiéndose su ámbito de protección a las personas privadas de la libertad, sino que también se extiende a los demás bienes jurídicos que en un momento determinado requieren la adopción de medidas de protección, a fin de garantizar la efectividad de los derechos fundamentales a la vida e integridad personal.

3.2. Escala de riesgos y amenazas para brindar protección especial por parte del Estado. Precisión conceptual efectuada en la sentencia T-339 de 2010

En un primer momento, la Corte hizo referencia a los tipos de riesgo (mínimo, ordinario, extraordinario, extremo y consumado), frente a los cuales debe protegerse el derecho a la seguridad personal, precisando que dicha categorización resulta "crucial para diferenciar el campo de aplicación del derecho a la seguridad personal de las órbitas de otros dos derechos fundamentales con los cuales está íntimamente relacionado, sin confundirse con ellos: la vida y la integridad personal."

En tal virtud, concluyó en aquel entonces, que el derecho a la seguridad personal, sólo se puede invocar cuando su titular está sometido a un riesgo extraordinario, mientras que cuando se presenta un riesgo extremo que amenace la vida o la integridad personal, la persona podrá exigir que las autoridades le brinden protección especial.

Sin embargo, de manera reciente la Corte en sentencia T-339 de 2010, consideró necesario precisar la diferencia entre riesgo y amenaza, con el fin de determinar en qué ámbito se hace necesario que el Estado dispense medidas de protección especiales. En tal contexto, señaló que "el riesgo es siempre abstracto y no produce consecuencias concretas, mientras que la amenaza supone la existencia de señales o manifestaciones

que hagan suponer que algo malo va a suceder. En otras palabras, la amenaza supone la existencia de 'signos objetivos que muestran la inminencia de la agravación del daño'. Por este motivo, 'cualquier amenaza constituye un riesgo, pero no cualquier riesgo es una amenaza'".

En ese orden de ideas, indicó que cuando la jurisprudencia constitucional alude a los tipos de riesgo extraordinario y extremo, "se refiere con más exactitud al concepto de amenaza pues no es suficiente con que exista una contingencia de un posible daño sino que debe haber alguna manifestación, alguna señal, que haga suponer que la integridad de la persona corre peligro." Por tal razón, estimó necesario establecer además de una escala de riesgos, una escala de amenazas. Al respecto, este tribunal dijo:

"[N]o se debe hablar únicamente de escala de riesgos sino de escala de riesgos y amenazas pues los dos primeros niveles de la escala se refieren al concepto de riesgo en la medida en la que, en estos niveles, existe una posibilidad abstracta y aleatoria de que el daño se produzca. En cambio, en los dos últimos niveles de la escala, ya no existe un riesgo únicamente sino que existe una amenaza en la medida en la que existen hechos reales que, por su sola existencia, implican la alteración del uso pacífico del derecho atacado y hacen suponer que la integridad de la persona corre peligro."

De igual manera, resaltó que también resulta impreciso hablar de riesgo consumado, pues una vez consumado el daño, no puede hablarse de riesgo, razón por la que dicha expresión debe ser reemplazada por daño consumado.

En consecuencia, la escala de riesgo y amenaza que debe ser aplicada a casos en los que es solicitada protección especial por parte del Estado, fue precisada por este tribunal en los siguientes términos:

*"1) **Nivel de riesgo:** existe una posibilidad abstracta y aleatoria de que el daño a la vida o a la integridad personal se produzca. Este nivel se divide en dos categorías: a) riesgo mínimo: categoría hipotética en la que la persona sólo se ve amenazada por la muerte y la enfermedad naturales y; b) riesgo ordinario: se refiere a aquel riesgo que proviene tanto de factores internos como externos a la persona y que se deriva de la convivencia en sociedad. En este nivel de la escala, los ciudadanos deben soportar los riesgos que son inherentes a la existencia humana y a la vida en sociedad.*

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

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

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

- i. existencia de un peligro específico e individualizable. Es decir, preciso, determinado y sin vaguedades;*
- ii. existencia de un peligro cierto, esto es, con elementos objetivos que permitan inferir que existe una probabilidad razonable de que el inicio de la lesión del derecho se convierta en destrucción definitiva del mismo. De allí que no pueda tratarse de un peligro remoto o eventual.;*
- iii. tiene que ser importante, es decir que debe amenazar bienes o intereses jurídicos valiosos para el sujeto como, por ejemplo, el derecho a la libertad;*
- iv. tiene que ser excepcional, pues no debe ser un riesgo que deba ser tolerado por la generalidad de las personas y, finalmente,*
- v. deber ser desproporcionado frente a los beneficios que deriva la persona de la situación por la cual se genera el riesgo.*

Cuando concurren todas estas características, el sujeto podrá invocar su derecho fundamental a la seguridad personal para recibir protección por parte del Estado, pues en este nivel, se presenta el inicio de la lesión del derecho fundamental y, en esta

medida, se presenta un perjuicio cierto que, además, puede o no agravarse. Por estos motivos, la persona tiene derecho a que el Estado intervenga para hacer cesar las causas de la alteración del goce pacífico del derecho o, al menos, para evitar que el inicio de la lesión se vuelva violación definitiva del derecho.

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

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

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

Con base en lo anterior, cuando la persona está sometida a un nivel de riesgo, no se presenta violación alguna del derecho a la seguridad personal, pues los riesgos que se derivan de la existencia humana y de la vida en sociedad, deben ser soportados por todas las personas. Por el contrario, cuando la persona está sometida a una amenaza, se presenta la alteración del uso pacífico del derecho a la seguridad personal, en el nivel de amenaza ordinaria, y de los derechos a la vida y a la integridad personal, en virtud de la amenaza extrema.

De otra parte, la Corte Constitucional también ha precisado que la solicitud de protección del derecho a la seguridad personal, exige al peticionario probar, al menos de manera sumaria, los hechos que demuestran o permiten deducir que se encuentra expuesto a una amenaza. Es por ello, que debe acreditar la naturaleza e intensidad de la amenaza respecto de la cual se pide protección; y que se encuentra en una situación de vulnerabilidad o especial exposición a la materialización del inicio del daño consumado. Esto conlleva por parte de las autoridades competentes, a identificar el tipo de amenaza que se cierne sobre la persona y definir de manera oportuna las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar la consumación de un daño, especialmente cuando se trata de personas que por su actividad misma están expuestas a un nivel de amenaza mayor, como sería el caso de los defensores de derechos humanos, altos funcionarios, periodistas, líderes sindicales, docentes en zona de conflicto, minorías políticas o sociales, reinsertados, personas en condiciones de indigencia, desplazados por el conflicto armado, personas privadas de la libertad, soldados que prestan servicio militar obligatorio, niños y niñas y sujetos de un especial grado de protección por su notoria situación de indefensión.

Dentro de este contexto, valga recordar que el reconocimiento y la efectividad del derecho a la seguridad personal, imponen al Estado una carga prestacional significativa dependiendo del grado y el tipo de amenaza existente en cada caso, razón por la cual el legislador juega un papel importante a la hora de precisar el contenido de este derecho mediante programas, procedimientos, medidas e instituciones dispuestas para tal fin. No obstante, la jurisprudencia constitucional ha dispuesto que en aquellos casos en los que no hay norma aplicable al caso concreto, "la autoridad administrativa competente y, en subsidio el juez, debe efectuar un ejercicio de ponderación, adicional al de determinar la intensidad de la amenaza a que está expuesta la persona, para establecer cuál es la medida de protección aplicable al caso", pues lo contrario implicaría desconocer la aplicación directa de la Constitución (art. 4 C.P) y el carácter inalienable de los derechos fundamentales (art. 5 C.P.).

Con fundamento en lo anterior, se tiene que las autoridades están instituidas para garantizar la efectividad del derecho fundamental a la seguridad personal, no sólo de las personas que están expuestas a un nivel de amenaza ordinaria, sino que tienen el deber constitucional de garantizar los derechos a la vida e integridad personal, cuando se trata de una amenaza de tipo extremo. Así mismo, que no proceden medidas preventivas

cuando se ha concretado y materializado un daño consumado, sino de otro orden, "en especial sancionatorias y reparatorias."²⁵

Obsérvese que, de forma efectiva, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha trazado las pautas que delimitan claramente la actuación del juez constitucional cuando se encuentra en peligro el derecho a la seguridad personal y los derroteros que permiten al ciudadano invocar la protección de este derecho cuando se encuentra amenazado, también describió la procedencia de la protección constitucional, cuando los derechos invocados como amenazados son la vida y la integridad personal en virtud de las amenazas de las que sea objeto el ciudadano.

3.2.5. DEL CASO CONCRETO.

Vertiendo los considerandos al caso concreto, y en atención al material probatorio que obra dentro del proceso, para la Sala la presente acción de tutela habrá de ser despachada negativamente, denegando el amparo de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados.

Para efectos de sustentar esta afirmación, se pone de presente que, en el caso sub examine se encuentra demostrado lo siguiente:

Del material probatorio allegado al expediente.

- Parte actora.

Como pruebas relevantes para sustentar los hechos de la demanda se puede relacionar:

²⁵ La CORTE CONSTITUCIONAL en sentencia del 24 de febrero de 2010. dentro del expediente 242850. recopiló el tema de la evaluación de riesgo señalando unas características específicas así, *"en relación con este tipo de riesgo. Lo derechos fundamentales que puedan verse amenazados se protegen de la manera indicada. Nivel de riesgo extraordinario. Cuando la persona se encuentra en este nivel de riesgo, es necesario que el Estado adopte medidas especiales y particulares para evitar que se vulneren los derechos fundamentales amenazados. **El riesgo extraordinario**, según la Jurisprudencia de la Corte Constitucional, debe presentar las siguientes características: (i) debe ser específico e individualizable, es decir, no debe tratarse de un riesgo genérico. (ii) debe ser concreto, es decir, estar basado en acciones o hechos particulares y manifiestos, y no en suposiciones abstractas. (iii) debe ser presente, esto es, no remoto ni eventual. (iv) debe ser importante, es decir, que amenace con lesionar bienes o intereses jurídicos valiosos para el sujeto, por lo cual no puede tratarse de un riesgo menor. (v) debe ser un riesgo serio, de materialización probable por las circunstancias del caso, por lo cual no puede ser improbable. (vi) debe tratarse de un riesgo claro y discernible, no de una contingencia o peligro difuso. (vii) debe ser un riesgo excepcional, en la medida en que no es uno que deba ser soportado por la generalidad de los individuos. (viii) debe ser desproporcionado, frente a los beneficios que deriva la persona de la situación por la cual se genera el riesgo. Cuando confluyen las características anteriores, la persona se encuentra frente a un riesgo extraordinario, que no tiene el deber jurídico de soportar, por lo cual puede invocar una protección especial por parte del Estado. Las medidas deben estar encaminadas a garantizar los derechos fundamentales amenazados en este evento, la vida y la integridad personal. Nivel de riesgo extremo. Este es el nivel de riesgo más alto. En esta categoría también se ponen en peligro derechos fundamentales como la vida y la integridad personal. Para que el individuo pueda obtener una protección especial por parte del Estado en este nivel, el riesgo debe reunir las características indicadas en relación con el nivel anterior y, además, debe ser grave e inminente. Es grave aquel riesgo que amenaza un bien jurídico de mucha entidad o importancia. La inminencia se predica de aquello que o está para suceder prontamente. Así, el riesgo extremo es aquel del que se puede decir que en cualquier instante puede dejar de ser una amenaza y materializarse en una vulneración de los derechos a la vida o a la integridad personal, que son evidentemente primordiales para el ser humano.*

- Copia de la denuncia por hechos de amenazas Rad No. 700016001034201601110 de fecha 25 de abril de 2016 (folio 4 a 6).
- Copia de la denuncia por hechos de amenazas Rad No. 700016001034201600569 de fecha 02 de marzo de 2016 (folio 7 a 11).
- Copia de la denuncia por hechos de amenazas Rad No. 700016001034201600762 de fecha 01 de marzo de 2016 (folio 12 a 17).
- Copia de la ampliación de denuncias por hechos de amenazas Rad No. 700016001034201601110 de fecha 16 de mayo de 2016 (folio 18 a 20).
- Copia de escritos amenazantes (folio 21 a 24).
- Copia de la petición ante la UNP, solicitando protección especial de fecha mayo de 2016 (folio 25 a 27).
- Copia de la petición al Comandante de la Policía de Sucre de fecha 10 de mayo de 2016 (folio 28 a 30).
- Copia de la petición a la Procuraduría Regional de Sucre de fecha 16 de mayo de 2016 (folio 31 a 34).
- Copia de la Comunicación oficial No. 1157 de fecha 01 de junio de 2016 (folio 35 a 42).
- Copia certificación cámara de Comercio de fecha 03 de mayo de 2016 (folio 43 y 44).
- Copia de la cédula de ciudadanía de Carlos Arturo Vitola Rodríguez (folio 45).
- Copia de la Resolución No. 8359 del 28 de octubre de 2016, preferida por la Unidad Nacional de Protección *"Por las cuales se finalizan unas medidas de protección por la recomendación realizada por el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas-CERREM"* (folio 46 a 49).

La parte accionada **Policía Nacional**. Allegó al expediente²⁶:

- Copia Ocho (04) planillas de revistas rondas preventivas de seguridad meses marzo a noviembre.
- Copia Comunicación oficial DPRS No. 1108 del 23 de mayo de 2016 - Procuraduría Regional de Sucre.
- Comunicación oficial S-2016-0913 DIPRI-ESSIN de fecha 30 de mayo de 2016.
- Comunicación oficial SEPRO-GUPRO-38.10 de fecha 26 de mayo de 2016.
- Comunicación oficial No. OFI16-00019897- UNP de fecha 20 de mayo de 2016.
- Copia Acta de fecha 19 de mayo de 2016-Notificación medidas preventivas al accionante.
- Comunicación oficial SEPRO-GUPRO-38.10 de fecha 07 de junio de 2016.
- Copia Acta No. 113 SEPRO GUPRO2.25 de las 26-05-2016-Notificación medidas preventivas accionante.
- Copia recomendaciones de autoprotección de fecha 03 de junio de 2016
- Copia recomendaciones de autoprotección de fecha 03 de junio de 2016.
- Comunicación oficial S-2016-032815 SEPRO-GUPRO-38.10 del 24 de octubre de 2016.
- Comunicación oficial No. OT 186852/1- UNP de fecha 08 de septiembre de 2016.

-El ente vinculado **Fiscalía General de la Nación**, trajo al expediente:

- Copia de la consulta de registro de solicitudes de protección de fecha 28 de noviembre de 2016 (folio 85 reverso).
- Copia de la Misión de Trabajo No. 116410 de fecha 28 de noviembre de 2016 (folio 86).

²⁶ Folio 61 a 79.

-La entidad accionada **Unidad Nacional de Protección**, allegó²⁷:

- Informe del analista del caso.
- Certificado de cámara de comercio.
- Informe por parte de la Secretaria Técnica de CERREM.

Teniendo en cuenta lo anterior, se advierte que el accionante formuló varias denuncias penales ante la Fiscalía General de la Nación, por amenazas de atentar contra su vida. Asimismo, solicitó medidas de protección ante la Policía Nacional y la Procuraduría General (folio 4 a 33).

Por los hechos narrados y las amenazas de la que fue objeto, se le asignó por la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN una medida preventiva de seguridad por vía emergente (Escolta y chaleco blindado PONAL) la cual le fue retirada mediante **Resolución No. 8350 del 28 de octubre de 2016** expedida por el Director General de la Unidad de Protección, bajo recomendación que le hiciera el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas –CERREM (folio 46 a 49).

Que la medida de seguridad antes señalada, fue retirada, por **"No hacer parte de las poblaciones de la UNP toda vez que el analista desvirtuó esta condición, artículo 2.4.1.2.6 Decreto 1066 de 2015."**, determinación que en su sentir lo deja sin protección y en grave riesgo que se afecte su derecho a la integridad personal y a la vida, por lo que pide a este Tribunal por vía de tutela se proceda a ordenar la reactivación de dichas medidas.

Para esta Corporación, como antes se mencionó el amparo pretendido ha de ser negado, puesto que revisada la regulación normativa del deber de protección y el alcance jurisprudencial dado a las mismas, contrastado con los hechos antes reconstruidos, permiten afirmar el accionante no acreditó en el plenario que ostentara la condición de Dirigente, representante o activista de organización gremial como lo aduce en el libelo introductorio de la demanda, pues acreditó ser empresario, más no alguna de las calidades exigidas en el **artículo 2.4.1.2.6 Decreto 1066 de 2015**, que lo constituya como una persona en situación de riesgo extraordinario o extremo, que lo haga merecedor de las medidas de protección especiales y extraordinarias. En

²⁷ Folio 96 a 100.

virtud de lo cual, se pueda por vía de acción de amparo emitir una orden en tal sentido.

Vale la pena resaltar que, el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas-CERREM-, remitió el caso del señor VITOLA RODRÍGUEZ a la POLICÍA NACIONAL para evaluar un posible riesgo por extorsión, circunstancia que no ha sido ajena por parte de la Policía Nacional, pues ésta entidad demostró en el plenario, un amplio despliegue de actividades preventivas y de seguridad reflejadas en constantes revistas y rondas al domicilio del actor (folio 66 y ss).

Igualmente no se puede dejar de lado que, la DIRECCIÓN NACIONAL DE PROTECCIÓN Y ASISTENCIA DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, expidió la Misión de Trabajo No. 116410 tendiente a la evaluación técnica de amenaza y riesgo al señor VITOLA RODRÍGUEZ, la cual se encuentra en curso y a esperas del resultado de la evaluación (folio 86).

Así las cosas, para esta Colegiatura no existe una actuación u omisión de las autoridades estatales accionadas a la que se le pueda endilgar la supuesta amenaza o vulneración de las garantías fundamentales en cuestión, pues la decisión adoptada (retiro de medida de protección) por la Unidad de Protección fue adoptada conforme a los parámetros legales del caso, no demostrando el actor hechos que permitan realizar un análisis del acto administrativo en el cual se adoptó la decisión de retiro y que por consiguiente den lugar al restablecimiento de las medidas de protección en amparo constitucional del derecho a la vida y seguridad personal que se reclama.

Se itera, que no aporta prueba de ser sujeto de protección conforme al artículo 2.4.1.2.6 Decreto 1066 de 2015, habida consideración de que si bien y demostró ser comerciante inscrito en la Cámara de Comercio de Sincelejo, también lo es que no hay en el expediente prueba alguna que lo acredite como dirigente gremial, representante o activista de una organización de esta índole, por lo tanto es claro que su situación de hecho no se enlista dentro de los supuestos de la norma en mención y por ende no es procedente el decreto de las medidas de protección especial que solicita.

Ahora bien, lo anterior, sin perjuicio de que el actor agotando el procedimiento ordinario, formule solicitud para que la autoridad realice un nuevo estudio del nivel de riesgo correspondiente, en el cual se acrediten las condiciones

necesarias para que la entidad competente acoja las medidas de protección pertinentes.

La entidad accionada, conforme a la expedición del acto administrativo que dio lugar a la modificación de la calificación del riesgo del accionante, ordenó comunicar al mismo las razones que dieron lugar a la modificación, las cuales, observa la Sala, obedecieron a una serie de indagaciones, verificaciones y labores de campo realizadas por personal calificado adscrito a la Unidad Nacional de Protección, respecto de las denuncias de amenaza descritas por el accionante, modificación que fue objeto de ratificación por parte del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas CERREM - organismo adscrito a la Unidad Nacional de Protección, es decir, la modificación se surtió, previa a una serie de protocolos dispuestos por la entidad y verificados y ratificados posteriormente, lo que permite deducir que no se suscitaron por el capricho o voluntad de un funcionario en particular, la misma obedeció a un procedimiento administrativo, serio y prescrito por la ley para ser desarrollado por la entidad.

Dicho sea de paso, no se evidencia en el expediente que el accionante haya agotado los medios ordinarios para controvertir la decisión adoptada por la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN dentro del acto administrativo contentivo de la **Resolución No. 8350 del 28 de octubre de 2016**, que finalizó las medidas de protección, queriendo revivir etapas procesales mediante la presente acción de tutela, lo cual es improcedente legal y constitucionalmente.

Es pertinente destacar que, según lo prescrito en el artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015, existen una serie de procedimientos ordinarios que deben seguirse para ser beneficiario de medidas de protección o que tratándose de personas beneficiarias del mismo, pretendan revaluación del riesgo en el que se encuentran para que proceda la asignación de medidas de protección a una persona a cargo del programa o para que las mismas se mantengan, es necesario que una vez acreditada su condición de tal, se realice la evaluación o revaluación del nivel de riesgo, proceso mediante el cual se realiza un análisis de los diferentes factores de riesgo a fin de determinar el nivel del mismo, ajustado a los pronunciamientos hechos por la Corte Constitucional, sobre el estudio de riesgos en donde se fijan los parámetros para la calificación a tener en cuenta, al momento de la elaboración y ponderación del mismo.

Así las cosas, atendiendo los hechos descritos por el accionante, las explicaciones surtidas por la Unidad Nacional de Protección y demás entidades accionadas y siguiendo los derroteros descritos por la Corte Constitucional en los vastos pronunciamientos referidos en párrafos precedentes, no advierte la Sala, la presunta vulneración que se predica por parte del señor VITOLA RODRÍGUEZ por parte de la Unidad Nacional de Protección, por la finalización de sus medidas de protección, máxime que, tal y como se describió por la entidad, la misma obedeció a un protocolo serio y dispuesto por la ley, realizado por expertos que analizaron, previo a un trabajo de campo, que las condiciones de riesgo del accionante eran susceptibles de terminación, pues este no hacía parte de las poblaciones de la UNP, por lo que no habría lugar a que se implementaran medidas de protección alguna por esta entidad.

Sin perjuicio de lo anterior, **es posible que el mismo accionante, solicite a la entidad la reevaluación correspondiente, en caso de existir nuevos hechos o porque no se hayan advertido**, por parte de la entidad, circunstancias relevantes que den lugar a una nueva modificación del riesgo que describe el solicitante.

A manera de conclusión, conforme lo descrito en las consideraciones que anteceden, no observa esta Corporación vulneración de los derechos constitucionales que se predicen trasgredidos por las entidades accionadas, toda vez que el accionante, puede incluso, solicitar la reevaluación de dicha calificación ante la entidad en procura de establecer fehacientemente las condiciones reales en las que se encuentra respecto de su seguridad e integridad personal, razón por la cual será negado el amparo constitucional pretendido.

4. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE, SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY,

R E S U E L V E:

PRIMERO: DENIÉGUESE la presente acción de tutela interpuesta por **CARLOS ARTURO VITOLA RODRÍGUEZ**, en contra de la **UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN-UNP-, EL COMITÉ DE EVALUACIÓN DE**

RIESGO Y RECOMENDACIÓN DE MEDIDAS-CERREM Y LA POLICÍA NACIONAL, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: NOTIFÍQUESE por el medio más expedito esta decisión a la parte actora, a los entes accionados UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN-UNP-, EL COMITÉ DE EVALUACIÓN DE RIESGO Y RECOMENDACIÓN DE MEDIDAS-CERREM Y LA POLICÍA NACIONAL y al agente delegado del Ministerio Público.

TERCERO: Si el presente fallo no es impugnado, **ENVÍESE** el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión. En firme el fallo, ordénese su archivo definitivo, previas las anotaciones en el sistema de información judicial.

Esta providencia se discutió y aprobó en Sala de Decisión Extraordinaria Oral, conforme consta en el Acta No. 209 de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Los Magistrados,

CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY
Ausente con permiso

SILVIA ROSA ESCUDERO BARBOZA