



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**  
Sincelejo, veintidós (22) de julio de dos mil dieciséis (2016)

**SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL**

**Magistrado Ponente: CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS**

**ACCIÓN:** TUTELA  
**ACCIONANTE:** AZAEL ENRIQUE MÁRQUEZ VERBEL  
**ACCIONADO:** UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN-UNP  
**RADICADO:** 70001-23-33-000-2016-00195-00  
**INSTANCIA:** PRIMERA

**TEMA:** GENERALIDADES DE LA ACCIÓN DE TUTELA- DEBER DE LAS AUTORIDADES ESTATALES DE PROTEGER EL DERECHO A LA VIDA-ALCANCE CONSTITUCIONAL Y JURISPRUDENCIAL DEL DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL.

**OBJETO DE LA DECISIÓN.**

Procede el Tribunal dentro del término legal, a resolver en primera instancia, la acción de tutela promovida por el señor AZAEL ENRIQUE MÁRQUEZ VERBEL, en contra de la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN, 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 se desempeñaba como presidente de la Junta de Acción Comunal del Corregimiento de las Piedras del Municipio de Toluviéjo, para el periodo comprendido entre el 01 de julio de 2004, hasta el 30 de junio de 2008.

Expone que a finales del año 2006 fue conminado por los miembros del 35 frente de las Farc a un diálogo, donde lo comprometían a suministrar información de todo



lo sucedido en el Corregimiento de las Piedras presentarle un censo de toda la población civil y sus líderes políticos y que si no cumplía el mandado sería declarado objetivo militar en conjunto con su familia.

Indica que por dichas razones fue objeto de desplazamiento forzado, radicándose en la ciudad de Sincelejo donde habitó aproximadamente 3 años.

Señala que los hechos fueron denunciados ante la Personería Municipal y ante la Defensoría del Pueblo la ciudad de Sincelejo, por lo que fue incluido en el Registro Único de Víctimas con código SIPOD 460149 por acto terrorista y desplazamiento forzado el día 2 de mayo de 2006.

Narra que posteriormente a principio del mes de marzo de 2009, con la culminación del periodo de la presidencia de la acción comunal del corregimiento mencionado 2004-2008- por lo que aún con el miedo que representaba su regreso, decidió retornar en conjunto con su familia al corregimiento de donde fue objeto de desplazamiento forzado.

Indica el actor que, a los cuatro (04) meses de estar habitando en el corregimiento de las Piedras jurisdicción de Tolviejo, nuevamente es amenazado de muerte, hechos sucedidos, el día diez (10) de julio y once (11) de julio de 2009, amenazas que se produjeron a través de mensajes de texto dirigidos a la línea celular - 3135596621 . Las cuales eran atribuidas a las “Águilas Negras”. Como consecuencia de ello, decidió instaurar la denuncia respectiva ante la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN-SECCIONAL SUCRE, radicada bajo el N° 700016001033200902063 de Julio 10 de 2009.

La FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, el día siete (07) de abril de 2015 expidió constancia, donde expresa; que la última actuación registrada en la denuncia radicada con el N° 700016001033200902063 de julio 10 de 2009, fue de archivo actuación inscrita el 21 del mes 11 de 2009, por imposibilidad de hallar los sujetos pasivos.

Afirma el actor que, de las amenazas de muerte tuvieron conocimiento la DEFENSORÍA REGIONAL DE SINCELEJO -SUCRE, la cual remitió a través de oficio



Nº 0001151 del 10 de julio del año 2009 al COMANDO DEPARTAMENTAL DE POLICÍA SUCRE, informando de las amenazas en su contra y a su vez solicitando las medidas necesarias y urgentes tendientes a garantizar la vida e integridad física pese a esto, no se realizó ningún procedimiento tendiente a la protección de la seguridad solicitada omitiendo el deber constitucional a la guarda y protección de la honra, vida, la vida e integridad física de los habitantes del territorio Colombiano, en especial de quien acredita una posición social promotora de la defensa de los derechos humanos víctima del conflicto armado interno.

Relata que, ha venido siendo vinculado a la Mesa de Participación de Víctimas del Municipio de Toluviéjo - sucre, a partir del día treinta (30) de marzo del año 2012, participando a través de la fundación FUNDEPIEDRAS, durante la ejecución y desarrollo de las mesas, en especial durante los años 2012 y 2013 se gestaron amenazas en contra de los miembros y participantes y estas fueron de conocimiento general de las autoridades policivas, institucionales y de la población civil del Toluviéjo y del corregimiento de las Piedras.

Aduce que, durante el mes de abril del año 2013 se realizó CONSEJO EXTRAORDINARIO DE SEGURIDAD a nivel departamental donde participaron, la Policía Nacional, Municipio de Toluviéjo, La Inspección de Policía de Toluviéjo, Fiscalía General de La Nación, con el objeto de indagar sobre la autoría de dichas amenazas y la protección de los miembros de la mesa de víctima de dicho municipio.

Asegura el tutelante que, en ese momento, ni la Alcaldía de Toluviéjo, ni la institución policial, ni la Fiscalía General de La Nación, ejerció alguna medida de protección o investigación en favor de los integrantes de la mesa de víctimas de dicha municipalidad.

Explica que, el 25 de abril del año 2013, desprotegido de las autoridades policivas y Gubernamentales sufrió un atentado en contra de su integridad física por personas desconocidas en el municipio de Sincelejo - Sucre, con arma de fuego, recibiendo cuatro (04) impactos de bala, dejándolo en estado parapléjico con inmovilidad del



extremo inferior de su cuerpo, falta de control de esfínteres, pérdida de movimiento del aparato reproductor entre otras afecciones físicas y psicológicas.

Refiere que la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, a través de la Resolución 2014-402464 del 27 de febrero de 2014 decidió reconocerlo como nuevo hecho victimizante de Atentado, toda vez, que los daños ocasionados fueron con ocasión al conflicto armado interno.

Expuso que la Fiscalía General de la Nación, solicitó - solo hasta esa fecha-medida, de protección a la Comandancia de Policía Corozal - Sucre, con oficio de fecha 15 de abril de 2015. Solicitud que debió realizarse en años anteriores para garantizar la seguridad de mi mandante el cual estaba siendo amenazado precisamente por la actividad social comunitaria en pro de las víctimas y los derechos humanos.

Señala que por una posible retaliación y venganza su hermano Walter Gerardo Márquez Verbel, fue asesinado, el día dieciséis (16) de octubre de 2014, hecho que adquiere relevancia en el estudio de este amparo constitucional teniendo en cuenta el contexto de persecución que siempre ha padecido.

Asegura que, el 19 de noviembre del año 2014, la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN-UNP- validó el estudio de nivel de riesgo extraordinario, ratificando el esquema de seguridad de protección TIPO 2, conformado por un (01) vehículo blindado, dos (02) hombres de protección, un (01) medio de comunicación y un (01) chaleco antibalas.

Sostiene que, el 15 de octubre del año 2015 fue objeto de nuevas amenazas en contra de su integridad física a través de panfletos que se hicieron evidentes en la ciudad de Sincelejo – Sucre, que lo conminaban a renunciar a la actividad de defensa de la víctimas, restitución de tierra y derechos humanos amén de que su vida estaría en peligro, los que fueron denunciados ante la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN con SPOA: 700016001033201502706 sin que hasta la fecha existan resultados de la investigación y hallen responsables de los mismos.

Aseguró el accionante que, LA UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN -UNP, el día primero (01) de marzo del año 2016, por mandato de la Resolución N° 0024 de



2016, decidió desmontar el esquema de seguridad, retirando del vehículo blindado y el personal de escolta, sin tener en cuentas las condiciones antes narradas y el peligro extraordinario al que se encuentra sometido, agravado por la vulnerabilidad que presenta por el estado de salud que le impide desplegarse a muchas partes donde realiza sus actividades.

Indicó que por dichas razones presentó el caso ante la Defensoría del Pueblo, Procuraduría Regional y la Personería Municipal como autoridades gubernamentales y medios de comunicación exponiendo los alegatos y las actuaciones arbitrarias de la UNP.

Aduce el actor que unos días después sin razón lógica y presumiendo que fue un retiro arbitrario, la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN restituyó el vehículo para uso del esquema de protección con una persona de seguridad, no obstante, a través de la expedición de la Resolución N° 4329 del 16 de junio de 2016, decidió no reponer la Resolución N° SP 0024 del 21 de enero de 2016. En esta oportunidad la UNP expresó que los motivos del desmonte del esquema de seguridad del accionante, obedecían a que el municipio de Corozal- Sucre, y el Departamento de Sucre no existían miembros de grupos al margen de la ley, que la actividad de promoción de derechos humanos a través de la fundación “FUNDIVIC” no tenía sustento probatorio y que las conductas del protegido con antecedentes penales agravaban la situación, sin que el hoy el accionado evidenciara elementos de juicio de todo el estudio realizado.

Concluye la narración de los hechos exponiendo que, después de lo acontecido, acudió a través de medios escritos a manifestar la situación personal, la preocupación y las quejas y denuncias que se podrían presentar durante los días 27, 28 y 29 de junio de 2016 a la Defensoría del Pueblo Regional, Personería de Sincelejo, Procuraduría Regional Sucre, Gobernación de Sucre, Personería Municipal de Corozal, y también ante el señor Iván Cepeda Castro y Luis Alfonso Galán Corredor. Pese a lo anterior, el desmonte del esquema de seguridad se finiquitó el día 30 de junio de 2016 dejándolo en absoluto estado de vulnerabilidad y desprotección a la integridad personal y familiar.



## 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 a la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN -UNP- para que antes de 24 horas restituya el esquema de seguridad constituido en camioneta blindada, teléfonos de comunicación, chaleco antibalas y dos miembros escoltas para su protección, en aras de garantizar los derechos fundamentales tutelados a mi representado y su familia.
- Se ordene a la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN -UNP- realizar nuevo estudio de seguridad evidenciando elementos materiales de convicción al interesado a fin de garantizar su derecho fundamental al debido proceso y la contradicción de los mismos.
- Se prevenga al representante legal o quien haga su veces de la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN, de realizar nuevamente desmonte total del esquema de seguridad otorgado, sin tener en cuenta elementos materiales que sean evidenciados, al mismo tiempo, teniendo en cuenta un ejercicio de ponderación a fin de garantizar sus derechos fundamentales y los de su familia y/o la población a la cual representa y promueve.

## 1.3. Actuación procesal.

Presentación de la demanda: 08 de julio de 2016 (fol. 180); Admisión de la demanda: 11 de julio de 2016 (fol. 182-183.); Notificación a las partes: 12 de julio de 2016 (fol. 185 a 190).

## 2. CONTESTACIÓN A LA ACCIÓN DE TUTELA.

2.1. INFORME RENDIDO POR LA FISCALÍA VEINTITRÉS SECCIONAL DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DE Corozal (fols. 191-192).

Expone que revisado el sistema general de la fiscalía, se pudo constatar que el actor figura como denunciante-víctima-, en el proceso de radicado 700016001033201401150, por el presunto punible de amenazas, las cuales fueron asignadas al personal del CTI, para que adelantará las investigaciones de rigor, donde se pudo establecer a través de entrevistas y ordenes de Policía Judicial de fecha 30 de octubre del año 2015, que en dicha época contaba con 2 escoltas que le brindaban protección y lo trasportaban en un vehículo marca Toyota blindado, dejando claro cuenta con un esquema de seguridad que garantiza la protección por parte del Estado.

#### **2.1.1. INFORME RENDIDO POR LA FISCALÍA SEXTA SECCIONAL (fol. 193).**

Indica la entidad que, se recibió denuncia interpuesta por el demandante el día 10 de julio de 2009, por el punible de amenazas, materializadas en mensajes de texto a la línea 3135596621, razón por la cual se radicó su denuncia con el número SPOA 70001600103420092063.

Expresa igualmente, que recibida la denuncia, se abrió la correspondiente indagación y según informe de Policía Judicial, los resultados fueron negativos, quiere decir que no se pudo establecer el sujeto activo de la acción y por consiguiente la indagación fue archivada el 20 de noviembre de 2009.

#### **2.1.2. INFORME RENDIDO POR LA FISCALÍA PRIMERA SECCIONAL (fol. 194).**

Informa la entidad que, recibieron denuncia que interpuso de oficio la Sijin Sucre, por hechos sucedidos el 25 de abril de 2013, en donde resulto herido con proyectil de arma de fuego el accionante, por el punible de tentativa de homicidio.

Que en virtud de lo anotado, se realizaron las investigaciones de rigor, arrojando un resultado negativo, disponiendo el archivo de las diligencias por imposibilidad de establecer el sujeto activo de la acción.

#### **2.2. CONTESTACIÓN POR PARTE DE UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN (fol 198 a 201).**



La accionada rinde el informe requerido, 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 2015 y la jurisprudencia que se ha creado respecto a la funcionalidad de la Unidad de Protección.

Frente al caso concreto determinó que, inicialmente el caso fue presentado en la sección 48 de fecha 12 de julio del año 2013 ante el Grupo de Valorización Preliminar el cual fue ponderado en esa época como riesgo extraordinario, con matriz 73.88%, posteriormente fue llevado ante el Comité de Evaluación de Riesgos y Recomendación de Medidas –CERREM, razón por la cual el 23 de julio del año 2013 se profirió la Resolución No. 209 del día 25 de julio de ese año, que dispuso un esquema de seguridad tipo 01.

Igualmente expuso (sic).. *“El caso fue nuevamente revaluado por temporalidad de acuerdo al artículo 2.4.1.2.40 parágrafo 2o del Decreto 1066 de 2015, por lo cual fue presentado en sesión 54 de fecha 28 de diciembre de 2015 ante Grupo de Valorización Preliminar - GVP el cual fue ponderado como riesgo ordinario, con matriz de 42.22%. Posteriormente fue llevado ante Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas - CERREM en fecha 21 de enero de 2016, donde se profirió Resolución 0024 de fecha 02 de febrero de 2016 la cual recomendó: “Realizar desmonte gradual de la siguiente manera: Finalizar un (1) vehículo blindado v un (1) hombre de protección Ratificar un (1) medio de comunicación, un (1) chaleco blindado v un (1) hombre de protección”.*

*Dicha Resolución fue notificada de la siguiente manera:*

*Mediante oficio OF116-00006229 de fecha 16 de febrero de 2016, se envió la “Citación para la notificación personal del Acto Administrativo Resolución 0024 de fecha 02 de febrero de 2016” la cual se envió al correo electrónico [azael.marQuezverbel@hotmail.com](mailto:azael.marQuezverbel@hotmail.com).*



*El 26 de febrero de 2016 el accionante mediante correo electrónico responde enviando su correo para que le envíen toda la información correspondiente a la citación para notificación personal.*

*Ante la imposibilidad de ser notificado personalmente como consta mediante correo electrónico el funcionario DANIEL VARGAS CAÑAVERA se desplazó con el funcionario JOSE HILARIO HERNANDEZ , con el fin de notificar al accionante, acto seguido llegaron a su residencia donde manifestó que NO FIRMABA ninguna resolución.*

*Mediante oficio OF116-00025644 de fecha 23 de junio de 2016 (Anexo4), se envió la “Citación para la notificación personal del Acto Administrativo Resolución 4329 de fecha 16 de junio de 20160, la cual se envió al correo electrónico [azael.marQuezverbel@hotmail.com](mailto:azael.marQuezverbel@hotmail.com)”.*

En los mismos términos aportó al proceso los estudios de riesgo realizados al demandante desde el año 2013 a 2015, hasta la fecha en la cual le fue retirado el esquema de seguridad previo los estudios realizados que dieron lugar a un riesgo de Nivel “ORDINARIO”.

#### **2.2.1. INFORME RENDIDO POR LA DIRECCION SECCIONAL DE FISCALÍAS (fol. 232-233).**

Expuso que, teniendo en conocimiento del trámite de tutela, se le dio traslado a los diferentes despachos fiscales que tienen el conocimiento de los casos, para que dentro de su autonomía e independencia se pronunciaran con relación a la pretensión de la demanda, a través de correo electrónico.

#### **2.2.2. INFORME RENDIDO POR EL ASISTENTE DE FISCAL PRIMERO (fol. 240-241).**

Respecto a los hechos de la demanda manifestó que, las denuncias presentadas por la víctima y que por reparto le fueron asignada esa fiscalía para la respectiva investigación, aclara, a) los SPOA de identificación de las dos denuncias donde este despacho tubo intervención son 70 001 60 010 33 2015 02706 y 70 001 60 01034 2014 00163, por tal motivo es sobre estos dos casos que esa delegación se puede



pronunciar, en virtud del principio de la responsabilidad jurídica que nos enseña el artículo 6 de la norma superior ya que no tuvo conocimiento, esto teniendo en cuenta los SPOA que enuncia el señor AZAEL ENRIQUE MÁRQUEZ VERBEL, los cuales me permito enunciar, 700016001033200902063, 70 001 80 01034 2014 00183, 70 001 60 01033 2014 01150. 70 001 60 01033 2014 01150 y 700016001033201502706.

Que, en lo concerniente de la denuncia con SPOA 70 001 60 010342014 00163, el denunciante presenta la queja por AMENAZA, artículo 347 de la ley 599 de 2000, pero en la narración de la denuncia se puede constatar que lo ocurrido es daño en bien ajeno, ya que el victimario supuestamente ataca el vehículo donde se desplazaba la víctima con un elemento contundente (piedra), de igual forma manifiesta que el día de los hechos, detrás de ellos viajaba una patrulla de la policía más sin embargo no se manifiesta dentro de la misma que los policiales hayan conocido del caso, la fiscalía ordenó el programa metodológico y se ordenó protección.

Concluyó señalando, que con la denuncia referenciada con el SPOA 70 001 60 01033 2015 02706, el señor denunciante manifiesta que, en diferentes partes del municipio de SINCELEJO, están circulando unos panfletos donde lo declaran objetivo militar, la fiscalía con el ánimo de hacer valer el derecho de las víctimas, ordena todo el procedimiento de rigor y tratar de recolectar mayor información para establecer la procedencia de dicha amenaza, posterior al desarrollo del programa metodológico, la doctora YEINE HERNANDEZ ARRIETA, procedió al archivo de la diligencia amparada en el inciso cuarto del artículo 69 la ley 906 de 2004.

### **2.2.3. EL DEPARTAMENTO DE POLICÍA SUCRE (fol. 268-271).**

La Institución Policial rinde su informe argumentando que, con el fin de verificar las afirmaciones hechas por el accionante frente al no cumplimiento del deber constitucional que le asiste a la Policía Nacional en la guarda y protección de los derechos fundamentales, en este caso en particular de su prohijado, este comando tuvo a bien solicitar a través de la comunicación oficial No. S-2016-020184



COMAN- ASJUR-29-25 de fecha 14 de julio del presente año, (a la Estación de Policía Corozal municipio en el cual según el escrito de tutela, reside el actor, si obraban antecedentes documentales relacionados con el mismo, en respuesta a lo solicitado se recibe la comunicación oficial No. S-2016- 1415 DIDOS-ESCOR-29-25 de fecha 16 de julio de 2016.

En la cual se informa que, se encontró el oficio número FGN.CTI.ULC.Nº-028 de fecha 16 de enero de 2015 firmado por el doctor MANUEL ANTONIO CORDERO IBAÑEZ Fiscal 23 Seccional Corozal Sucre, la cual hace alusión a las medidas de Autoprotección al citado ciudadano.

### 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. Problemas jurídicos.

¿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?

Adicionalmente a lo anterior, se cuestiona la Sala ¿Se encuentran probados dentro del *sub lite*, los presupuestos básicos que hacen procedente la acción de tutela como mecanismo subsidiario y excepcional, para controvertir un acto administrativo de contenido particular y concreto, cuando existen medios de defensa ordinarios para ello, de los que no ha hecho uso de forma adecuada y en término, y no se demuestra un perjuicio irremediable, con el cual se acceda a ella como mecanismo transitorio?

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<sup>1</sup> 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”*.

---

<sup>1</sup>“Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”



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 irremediable<sup>2</sup>.

No puede perderse de vista que la acción de tutela es de naturaleza residual y subsidiaria<sup>3</sup> y 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 Constitucional<sup>4</sup>, 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 prevale, con la excepción dicha –la acción ordinaria.”*<sup>5</sup>

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.

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-983 de 13 de septiembre de 2001, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-585 del 29 de julio de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>4</sup> Ver entre otras, CORTE CONSTITUCIONAL, sentencias C-543 de 1992, T-331 de 1997, T 106 de 1996 y T 119 de 1997.

<sup>5</sup> CORREA HENAO, Néstor Raúl. Derecho procesal de la acción de tutela. Editorial, ediciones jurídicas Ibáñez, Tercera edición 2009. Pág. 84.

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, VIABILIDAD E IDONEIDAD DEL MECANISMO CONSTITUCIONAL, PARA BUSCAR LA SUSPENSIÓN DE UN ACTO ADMINISTRATIVO.**

Como es bien sabido, la tutela está establecida como un mecanismo subsidiario y residual, es decir, solo puede ser interpuesta cuando el afectado no tenga otro mecanismo de defensa judicial mediante el cual pueda evitar la afectación de los derechos o detener la vulneración de los mismos, salvo que, teniéndolo este sea ineficaz para el amparo de los derechos y la tutela sea el mecanismo idóneo para evitar un perjuicio irremediable.

Debido a lo anterior, en reiterada jurisprudencia se ha establecido la improcedencia de la tutela 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 instaura 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



impostergabilidad 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.”<sup>6</sup>

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.”<sup>7</sup>

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.”<sup>8</sup>

“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 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.”<sup>9</sup>

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 impostergabilidad de la tutela como mecanismo necesario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales”.

<sup>6</sup> Corte constitucional. Sala tercera de revisión. Sentencia T-067 de 2011. Referencia: expediente T-2.808.968 M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

<sup>7</sup> SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Tratado de derecho administrativo. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2004. Tomo III, p. 678 y ss.

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Sentencia del 24 de enero de 1992. C.P. JOAQUÍN BARRETO RUIZ



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)<sup>10</sup>

Por lo expuesto, se puede concluir en este punto que 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 inoportuno<sup>11</sup>.

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 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

<sup>10</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-1048 de 2008.

<sup>11</sup> 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.

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).

Más adelante la H Corporación manifestó sobre el tema:

**“Cuando la controversia verse sobre contratos estatales, se debe hacer uso de los otros mecanismos de defensa judicial creados por la ley, como la acción de controversias contractuales, la acción de responsabilidad contractual del Estado, y dadas las particularidades del caso, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.** Sin embargo, la sola existencia de otros medios de control no se traduce en que a ellos se deba acudir, pues en muchos casos no son idóneos para el amparo de los derechos de los interesados. Para determinar la idoneidad de éstos se deben evaluar aspectos como: i) que el tiempo de trámite no sea desproporcionado frente a las consecuencias de la decisión administrativa, lo cual ocurriría, por ejemplo, cuando a un contratista se le ha declarado la caducidad de su contrato, y al someterlo a la espera de la resolución de las controversias contractuales, se le cercena la posibilidad de presentarse a concursar para la adjudicación de otros contratos; ii) que las exigencias procesales no sean excesivas, dada la situación en que se encuentra el afectado, lo cual ocurre, por ejemplo, cuando se imponen tasas previas excesivas para demandar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo; iii) que el remedio que puede ordenar el juez no sea adecuado para satisfacer el derecho de que se trate, por ejemplo, cuando el juez no pueda ordenar medidas de restablecimiento del derecho; y iv) cuando el otro mecanismo no permita atender las particularidades de los sujetos, como cuando la resolución del problema en el contencioso administrativo dependa estrictamente de criterios legales ajenos a las condiciones particulares y especiales de vulnerabilidad en que se encuentre una persona. **Además, es de recordarse que la procedencia de la acción de tutela en estos eventos exige que la controversia contractual comprenda la posible vulneración o amenaza de un derecho fundamental. En otras palabras, si no está involucrado un derecho fundamental, no compete al juez de tutela analizar la inminencia de un perjuicio irremediable para el accionante en el marco de un proceso contractual, o la idoneidad de los medios ordinarios de defensa.**

...

El presupuesto de procedencia de la acción de tutela, no se aplica a los conflictos derivados de la celebración, ejecución o terminación de los contratos en general, pues los mismos forman parte de la órbita competencial ordinariamente establecida al juez del respectivo contrato, resultando ajena a la de los jueces de tutela. Entonces, la procedencia de la acción de tutela se daría, solamente en el preciso evento de que la controversia contractual comprendiera la vulneración o amenaza de un derecho fundamental y en los casos exceptuados antes establecidos. De lo contrario, dicha acción se convertiría en una imposición abusiva de una jurisdicción excepcional, subsidiaria y residual sobre las demás jurisdicciones ordinarias, contraviniendo claramente la voluntad de los Constituyentes de 1991 al diseñar este amparo<sup>12</sup>”.

<sup>12</sup>CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-772 de 2014. M.P. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA



Sobre un tema de similar al debatido en el *sub lite* y de reciente ventilación jurídica, 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.”<sup>13</sup> (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.

Por otro lado, según los planteamientos anteriormente descritos de la jurisprudencia en cita, es evidente que, el juez administrativo tiene la posibilidad de adoptar las cautelas necesarias para garantizar la efectividad de sus pronunciamiento de fondo, estableciéndose un catálogo que ya no solamente incluye las medidas de carácter negativo como preveía el Decreto 01 de 1984, sino que se amplía la posibilidad de que el operador judicial adopte medidas cautelares positivas, bien sean preventivas, conservativas o anticipativas, relacionadas en el texto de la Ley 1437 de 2011, dichas medidas buscan igualar los poderes del juez de lo contencioso administrativo con el juez de tutela, con el fin de que en los procesos declarativos que se tramitan ante esta jurisdicción se puedan adoptar las mismas medidas, o incluso más y distintas de aquellas que en la actualidad solamente pueden ser decretadas en sede de tutela.

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

<sup>13</sup> 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.



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.

En desarrollo de los anteriores presupuestos se puede mencionar:

**a. La existencia de otros mecanismos ordinarios para dirimir el conflicto:** Para la Sala, se debe partir de la idea que dado el carácter excepcional de la tutela, ésta no puede desplazar ni sustituir los mecanismos ordinarios establecidos en nuestro ordenamiento jurídico, no obstante corresponderá al Juez constitucional verificar, ante la existencia de un mecanismo ordinario de la defensa del derecho fundamental, si este resulta idóneo y eficaz para la protección del mismo, en cuyo caso, por regla general, resultaría inadmisibles acudir a la acción de amparo constitucional. Es así como la sola existencia de otro mecanismo judicial no basta para tornar improcedente la acción de tutela, sino que deberá analizarse la idoneidad de la acción ordinaria para cesar la vulneración o amenaza del derecho fundamental.

Sobre la eficacia e idoneidad del medio de defensa judicial, la Corte Constitucional reiteró mediante Sentencia T-160 de 2010 con ponencia del Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA:

“Desde muy temprana jurisprudencia la Corte Constitucional ha intentado precisar cuáles (sic) son los requisitos que ha de reunir el otro medio de defensa judicial para que se le considere eficaz para la protección de los derechos fundamentales. Así, en la sentencia T-003 de 1992 sostuvo esta Corporación que el enunciado normativo del inciso tercero del artículo 86 constitucional debía interpretarse en el sentido que el otro medio de defensa judicial“(…) tiene que ser suficiente para que a través de él se restablezca el derecho fundamental violado o se proteja de su amenaza, es decir, tiene que existir una relación directa entre el medio de defensa judicial y la efectividad del derecho. Dicho de otra manera, el medio debe ser idóneo para lograr el cometido concreto, cierto, real, a que aspira la Constitución cuando consagra ese derecho”. Por otra parte, en la sentencia T-006 de 1992, se aseveró que correspondía al juez de tutela indagar si la “acción legal alternativa, de existir, es capaz de garantizar la protección inmediata de los derechos vulnerados o amenazados”.

Bajo estos preceptos jurisprudenciales, la acción de defensa judicial ordinaria deberá ser evaluada de manera suficiente, considerando las circunstancias fácticas del caso y aquellas invocadas por el actor, para determinar si con ella se protege de manera oportuna y eficaz el derecho presuntamente vulnerado, esto es, se neutraliza el

perjuicio que se cierne sobre el derecho fundamental.

**b. De la concurrencia del perjuicio irremediable:** Adicional a las consideraciones previas, existen circunstancias en que el Juez no necesita entrar a valorar la idoneidad de los mecanismos de defensa judicial existentes porque la acción de tutela se interpone como instrumento para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

Los lineamientos jurisprudenciales señalan, que dicho perjuicio, es una de las circunstancias en que es procedente acudir al amparo constitucional aun existiendo acciones ordinarias, se configura cuando el peligro que recae sobre un derecho fundamental es de tal magnitud que afecta de manera grave e inminente su subsistencia, por lo cual las medidas tendientes a su protección resultan impostergables; así, la Corte Constitucional ha establecido un mínimo de supuestos que deben presentarse para considerar que determinado evento reviste carácter de perjuicio irremediable<sup>14</sup>:

**“(i) El perjuicio tiene que ser inminente,** es decir, que esté próximo a suceder, lo que significa que se requiere contar con los elementos fácticos suficientes que así lo demuestren, en razón a la causa u origen del daño, a fin de tener la certeza de su ocurrencia.

**(ii) El perjuicio debe ser grave,** es decir, representado en un detrimento sobre un bien altamente significativo para la persona, puede ser moral o material, y que sea susceptible de determinación jurídica.

**(iii) El perjuicio producido o próximo a suceder,** requiere la adopción de medidas urgentes que conlleven la superación del daño, lo que se traduce en una respuesta adecuada frente a la inminencia del perjuicio y que esa respuesta armonice con las particularidades de cada caso.

**(iv) La medida de protección debe ser impostergable,** o sea, que no pueda posponerse en el tiempo, ya que tiene que ser oportuna y eficaz, a fin de evitar la consumación del daño antijurídico irreparable.<sup>15”</sup> (Negrillas propias).

Como puede observarse, resulta necesario, para la valoración a que está obligado el fallador, que el carácter del perjuicio irremediable se encuentre alegado y probado siquiera de manera sumaria en el proceso, lo cual impone un mínimo despliegue probatorio por parte del accionante.

Corolario a lo expuesto, se puede mencionar entonces, que es en atención al carácter subsidiario y residual de la acción de tutela, por lo cual le corresponde al juez constitucional determinar su procedencia ya sea para que sea invocado como

<sup>14</sup>Consultar, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-225 de 1993. M.P. VLADIMIRO NARANJO MESA

<sup>15</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T- T-1003 de 2003. M.P. ÁLVARO TAFUR GALVIS



un mecanismo principal o de modo transitorio, valorando en todo caso la eficacia del otro medio de defensa judicial y la existencia de un perjuicio irremediable, que conlleve a la afectación del mínimo vital del reclamante, tal como lo consagran las normas pertinentes y la jurisprudencia creada respecto al caso.

### **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 protegerlo<sup>16</sup>, 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 antijurídicos<sup>17</sup>”.

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

---

<sup>16</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia, T-102 de 1993. M.P. CARLOS GAVIRIA DÍAZ.

<sup>17</sup> CORTE COSNTITUCIONAL. Sentencias T- 160 de 1994, T-362 de 1997, y T-981 de 2001.

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 persona<sup>18</sup>”.

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 3°, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José, artículo 7° y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 9.

Ahora bien, 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 incremente, 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 características<sup>19</sup>”

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

<sup>18</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia T-719 de 2003.

<sup>19</sup> Sentencia citada ut supra

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 autoridades<sup>20</sup>.

Así, se establecieron cinco niveles de riesgo: “(i) un nivel de riesgo mínimo<sup>21</sup>; (ii) un nivel de riesgo ordinario, soportado por igual por quienes viven en sociedad<sup>22</sup>; (iii) un nivel de riesgo extraordinario, que las personas no están obligadas a soportar; (iv) un nivel de riesgo extremo que amenaza la vida o la integridad personal<sup>23</sup>; y (v) un nivel de riesgo consumado<sup>24-25</sup>.

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 humanitarias<sup>26</sup>

### 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*

<sup>20</sup> Se puede consultar CORTE CONSTITUCIONAL Sentencias T-719 de 2003, T-496 de 2008, T-1254 de 2008.

<sup>21</sup> Se trata de un nivel en el cual la persona sólo se ve amenazada en su existencia e integridad por factores individuales y biológicos.

<sup>22</sup> Se trata de los riesgos ordinarios, implícitos en la vida social

<sup>23</sup> 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.

<sup>24</sup> 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

<sup>25</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-728 de 2010

<sup>26</sup> Disposiciones contenidas en el Decreto 2816 de 2006. Artículo 1º.



*integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección”, señaló:*

“Artículo 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”.

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

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 3°. 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 para esta Magistratura señalar lo dispuesto en el Decreto 1066 de 2015<sup>27-28</sup> *“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

<sup>27</sup> Marco normativo concordante con el Decreto 4912 de 2011.

<sup>28</sup> 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.

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, 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 párrafo 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 reevaluación 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 Corte<sup>29</sup>:

“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,

<sup>29</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-078 de 2013.M.P. GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO.

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”.

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.”<sup>30</sup>

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

<sup>30</sup> 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.



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:

- Copia de la actuación administrativa por la denuncia del punible de amenazas (folio 28 a 91).
- Copia de la Resolución 2014-402464 del 27 de febrero de 2014, por medio de la cual se reconoce un nuevo hecho victimizante de atentado al señor Azael Enrique Márquez Verbel (folio 92 a 95).
- Registros civiles de nacimiento (folios 99 a 104).
- Acta de Gestión de medidas de protección, mediante el cual se valida el estudio de nivel de riesgo extraordinario de fecha 19 de noviembre de 2014 (folio 105).
- Copia de la Resolución de 2016 (ilegible) expedida por la Dirección General de la Unidad Nacional de Protección, por medio de la cual se resuelve no reponer la Resolución SP0024 del 21 de enero de 2016. (folio 112 a 122).
- Copia de la Resolución 0024 del 02 de febrero 2016 (folio 142 a 149).

La parte accionada **Unidad Nacional de Protección-UNP**. Allegó al expediente:

- Copia de los estudios de evaluación de riesgo año 2013, 2014 y 2015 (folio 202 a 206).
- Copia de la Resolución No. 4329 del 16 de junio de 2016, expedida por la Dirección General de la Unidad Nacional de Protección (folio 217 a 222).
- Constancia de ejecutoria (folio 223).

Teniendo en cuenta lo anterior, es un hecho cierto que el accionante se desempeñaba como Presidente de la Junta de Acción Comunal del Corregimiento de las Piedras del Municipio de Toluveio.

Igualmente se pudo constatar que, curso varias denuncias penales por el punible de amenaza ante la Fiscalía General de la Nación, igual que la presentación de quejas ante la Defensoría del Pueblo, Policía Nacional y Procuraduría General (folio 28 a 176 y 240 y ss).

Asimismo, se pudo establecer que el actor sufrió un atentado en contra de su integridad física por personas desconocidas en el municipio de Sincelejo – Sucre (folio 28 a 91).

Es cierto que, por el hecho victimizante la Unidad Nacional de Protección realizó el estudio de nivel de riesgo extraordinario, disponiendo un esquema de seguridad de protección TIPO 2, conformado por un (01) vehículo blindado, dos (02) hombres de protección, un (01) medio de comunicación y un (01) chaleco antibalas.

Se pudo verificar de las Resoluciones allegadas al expediente, que las medidas de protección fueron desmontadas gradualmente hasta la expedición de la Resolución 00024 del 02 de febrero 2016, cuando se determinó el Nivel de Riesgo en Ordinario (folio 198 revés).

Es importante señalar que pese a la existencia de sendas peticiones del actor, ante las autoridades administrativas (Defensoría del pueblo de Sincelejo y Corozal- Personería del Pueblo d Sincelejo y Corozal) folio 155 a 163, no existe una sola solicitud hecha a la unidad administrativa especial, colocando en su conocimiento



las pruebas de nuevos hechos de riesgo que den lugar a la implementación del esquema de seguridad.

Lo anterior, como quiera que es un requisito normativo que el actor eleve una nueva solicitud a fin de que le sea evaluada su situación, tal como lo indica el **artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015**, debe haber una solicitud de protección y diligenciamiento del formato de caracterización inicial del solicitante, por parte de la Unidad Nacional de Protección, esto con el fin de realizar el Análisis y verificación de la pertenencia y la existencia del nexo causal entre el riesgo y la actividad que este desarrolla.

Teniendo en cuenta lo anterior es importante resaltar lo expuesto por los miembros del CERREM, órgano interinstitucional competente para la evaluación del riesgo:

“...<sup>31</sup>

Resultado del GVP	Recomendación del CERREM	Observaciones	Temporalidad
ORDINARIO	Realizar desmonte de la siguiente manera:  Finalizar 1 vehículo blindado y 1 hombre de protección  Ratificar 1 medio de comunicación 1 chaleco antibalas y 1 hombre de protección	En caso de tener medidas de protección por parte de la UNP proceder su finalización de inmediato en virtud del numeral 18 del artículo 2.4.1.2.3 y numeral 1 del artículo 2.4.1.2.46 del Decreto 1066 de 2015	Por tres meses a partir de la fecha en que quede en firme el presenta actos administrativo

Igualmente mediante Oficio No. 16-00025214 del 22 de junio de 2016, que le remite a la UNP a la Procuraduría Regional de Sucre, expone la anterior información y además agrega (sic).. *“A la fecha se puede informar que se realizaron las diligencias administrativas y operativas del procedimiento de implementación de*

<sup>31</sup> Información que se corrobora en el estudio de riesgo del año 2015, donde se clasifica su nivel de riesgo como **“ordinario”**, entre otros motivos porque *“ el evaluado indicó que el 15 de octubre de 2015 se enteró por medios abiertos que se encontraba relacionado en un panfleto de autoría de las “águilas negras” refirió que su riesgo provenía por ser excandidato al concejo municipal de Toluviéjo, así mismo miembro activo de una organización denominada FUNDEPIEDRAS, en virtud de la información la Fiscalía General de la Nación se encuentra en etapa de investigación DIPOL, indica que el documento menciona a 14 personas y que no existen indicios del actuar generador, que el evaluado no pertenece a la mesa de víctimas desde el mes de mayo de 2014, así mismo no tiene visibilidad ni liderazgo y existe presencia permanente de Fuerza Pública en el municipio “* (folio 201-202).



*un vehículo blindado y en cuanto al hombre de protección en el momento de llevar a cabo la presentación ante el beneficiario este mismo **no lo acepta**”<sup>32</sup>.*

Es claro entonces que el estudio de riesgo del actor, fue clasificado por el Grupo de Valorización Preliminar como ordinario, estando este encausado en los supuestos del numeral 1º del artículo 2.4.1.2.46 del Decreto 1066 de 2015, que dicta en su tenor literal “ *finaliza la medida de protección cuando 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.*”

Así pues para esta Colegiatura no existe duda que la decisión adoptada por la Unidad de Protección estuvo ajustada a derecho y conforme los parámetros legales del caso, y es que el accionante no aporta prueba alguna que determine las condiciones que den lugar al restablecimiento de las medidas de protección y que hagan viable el amparo constitucional del derecho a la vida y seguridad personal que reclama.

Aunado a esto, si se observa el contenido de la Resolución 4329 del 16 de junio de 2016, por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición (folio 217 y ss), en parte textual indica:

“Que no obstante a lo expuesto anteriormente se realiza la aclaración de que si el recurrente llegase a ser objeto de posible situación de riesgo y/o amenaza con posterioridad a esta decisión podrá solicitar un nuevo estudio de nivel de riesgo conforme lo dispone el artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015”

Así pues, se evidencia que la entidad accionada no le está cerrando la posibilidad al accionante de restablecer las medidas de protección, lo que sucede y con justa razón, es que este debe agotar la carga que le merece, agotando el procedimiento ordinario, realizando la solicitud para que la autoridad realice un nuevo estudio del nivel de riesgo correspondiente.

Como puede observarse La entidad accionada, conforme a la expedición del acto administrativo que dio lugar a la modificación de la calificación del riesgo del

<sup>32</sup> Se puede verificar a folio 150 a 152.



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.

A ello súmese, conforme a lo explicado por la entidad accionada al dar respuesta a la acción propuesta, que la Unidad Nacional de Protección dispuso de una reevaluación del nivel de riesgo por temporalidad a favor del precitado y advirtió que, como los hechos reportados por el peticionario son los mismos por los cuales ya se había hecho estudio de nivel de riesgo, la entidad determinaría conforme a la reevaluación, el nivel de riesgo en el que se encuentra el señor MÁRQUEZ VERBEL, reevaluación que tiene un término de duración de unos treinta (30) días hábiles, contados a partir del momento en que el solicitante expresa su consentimiento por escrito para tal fin.

Además indicó que conforme 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 reevaluación del riesgo en el que se encuentran y que de acuerdo con lo anterior, 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 reevaluación 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.

La evidencia de lo anterior permite afirmar que la UNP no vulneró los derechos fundamentales invocados por los actores teniendo en cuenta que éstos nunca le dieron a conocer la existencia de nuevos hechos que pudieran alterar el nivel de riesgo en que se encuentran. Así pues, tenían un mecanismo idóneo y eficaz para garantizar la efectividad de sus derechos fundamentales diferente a la acción de tutela, consistente en la presentación de una nueva solicitud para obtener la implementación de medidas de protección. Incluso, en caso de que se encontrara ante un peligro inminente, han podido solicitar una medida de protección provisional de emergencia dispuesta en el artículo 9 del Decreto 4912 de 2011<sup>33</sup> en concordancia con el artículo 20 del C.P.A.C.A<sup>34</sup>

Así las cosas, atendiendo los hechos descritos por el accionante, las explicaciones surtidas por la Unidad Nacional de Protección y 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 MÁRQUEZ VERBEL por parte de la Unidad Nacional de Protección, por la modificación de su calificación de riesgo, 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 modificación dando lugar a un nivel ORDINARIO, y consecuentemente la terminación de las medidas.

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.

<sup>33</sup> “Artículo 9°. Medidas de Emergencia. En casos de riesgo inminente y excepcional, el Director de la Unidad Nacional de Protección podrá adoptar, sin necesidad de la evaluación del riesgo, contemplando un enfoque diferencial, medidas provisionales de protección para los usuarios del Programa e informará de las mismas al Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – Cerrem en las siguientes sesión, con el fin de que este recomiende las medidas definitivas, si es del caso

<sup>34</sup> Artículo 20. Atención prioritaria de peticiones. Las autoridades darán atención prioritaria a las peticiones de reconocimiento de un derecho fundamental cuando deban ser resueltas para evitar un perjuicio irremediable al peticionario, quien deberá probar sumariamente la titularidad del derecho y el riesgo de perjuicio invocados. Cuando por razones de salud o de seguridad personal esté en peligro inminente la vida o la integridad del destinatario de la medida solicitada, la autoridad deberá adoptar de inmediato las medidas de urgencia necesarias para conjurar dicho peligro, sin perjuicio del trámite que deba darse a la petición.”



Adicional a lo anterior, no existe, al menos sumariamente, prueba de la existencia de un perjuicio irremediable que sustente transitoriamente el amparo constitucional, por lo cual para esta Sala, considera, en el caso que nos ocupa, el accionante, debe demandar la responsabilidad por las vías ordinarias, demandando el acto administrativo que terminó las medidas de protección, y no acudir a la tutela como vías alternas o que reemplacen y/o desplacen el juez natural sin que concurran los requisitos para ello.

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 la entidad accionada, toda vez que el accionante, cuenta actualmente con una serie de medidas de protección, conforme su calificación de riesgo y sin perjuicio de ello, 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 AZAEL ENRIQUE MÁRQUEZ VERBEL en contra de la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN-UNP-, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Notifíquese a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.



**TECERO:** La presente decisión podrá ser impugnada dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación (Art. 31 Decreto 2591 de 1991). Si esta providencia no fuere impugnada en tiempo oportuno, remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

**CUARTO:** Háganse las anotaciones correspondientes en el programa "Justicia Siglo XXI".

Esta providencia se discutió y aprobó en Sala de Decisión Extraordinaria Oral, conforme consta en el Acta No. 114 de la fecha.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Los Magistrados,

**CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS**

**RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY**

**SILVIA ROSA ESCUDERO BARBOZA**  
(Ausente con permiso)