



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, treinta (30) de agosto de dos mil dieciocho (2018)

MAGISTRADO PONENTE: RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

RADICACIÓN:	70-001-33-33-005-2018-00208-01
ACCIONANTE:	MANUEL MERCADO PALENCIA
ACCIONADO:	UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN - UNP
NATURALEZA:	ACCIÓN DE TUTELA

Procede la Sala, a decidir la impugnación presentada por la parte accionante contra la sentencia de 16 de julio de 2018, a través de la cual, el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, accedió, parcialmente, al amparo solicitado.

I. ANTECEDENTES

1.1 - Pretensiones¹:

MANUEL MERCADO PALENCIA, actuando en nombre propio, interpuso acción de tutela contra la **UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN**, con el fin de que se le tutelen los derechos fundamentales a la vida, integridad, seguridad personal y libre locomoción; en consecuencia, solicita, se ordene a la parte accionada, que se le asigne el acompañamiento de un escolta a distancias menores de 100 km.

Así mismo, pretende se le proporcione un vehículo como medio de transporte seguro para su movilización y la de un acompañante, a los distintos municipios que necesita desplazarse.

¹ Folios 6 - 7 del expediente.

1.2.- Hechos²:

Refirió el actor, que desde el 15 de noviembre de 2012 tiene medida de protección por el Estado, en cabeza de la **UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN**, debido a que es perteneciente al movimiento social de veedurías “*trocha ciudadana Afrocolombia*”. Agregó, que en conjunto con la Comisión Auditora de la Contraloría General de la República, ha denunciado hechos de corrupción, razón por la que a manera de represalias, es blanco de amenazas.

Indicó el accionante, que aproximadamente hace mes y medio por determinación de la entidad accionada, se le restringió el acompañamiento de escolta, en el entendido de que éste solo puede brindarse en distancias de más de 100 km, debido a que la Unidad no costea los gastos correspondientes a viáticos del escolta, cuando los recorridos no cumplan el mínimo antes señalado.

Relató, que este hecho le ha generado afectaciones en su ámbito emocional y de su familia, por cuanto temen que las amenazas recibidas se ejecuten en cualquier momento.

Manifestó, que en los últimos tres años ha puesto en conocimiento de las autoridades competentes sobre el mal servicio prestado por la UNP, quienes en vez de ofrecer una solución eficaz y oportuna, han tratado de desmontar el esquema, de tal forma que le niegan el auxilio de transporte, realizan nuevos estudios de riesgo cada cinco meses, cuando lo legal es que se hagan anualmente, se llevan el escolta sin previo aviso, entre otras.

Arguyó el accionante, que en reiteradas ocasiones ha enviado solicitud de acompañamiento a distancias menores de 100 km a los correos de la UNP, sin recibir respuesta alguna. De igual modo, dice, que recurrió ante la Defensoría del Pueblo por las actuaciones irregulares del escolta asignado

² Folios 1 – 2 del expediente.

a su esquema de seguridad, así como también, a la Procuraduría General de la Nación por incumplimiento a las medidas de seguridad.

Anotó, que su familia, especialmente sus hijos, conviven a diario con sentimientos de incertidumbre, miedo, zozobra y preocupación al saber que su padre, al movilizarse sin escolta, se coloca en un riesgo inminente y más, si se tiene en cuenta la situación crítica que viven los líderes sociales actualmente en nuestro país, sumándole a esto, que el municipio donde reside, es zona reconocida como de fuerte influencia de los grupos armados al margen de la ley.

1.3.- Contestación:

- **UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN³**: Manifestó que todos los hechos planteados por el accionante han sido tenidos en cuenta, dentro de los estudios de nivel de riesgo realizados por la entidad. Preciso, que el último estudio de nivel de riesgo realizado, fue ponderado como *extraordinario* en fecha 7 de noviembre de 2017 y que desde ésta fecha, el accionante no ha puesto en conocimiento de la entidad nuevos hechos de amenaza.

Indicó, que las amenazas expuestas por el señor **MANUEL MERCADO PALENCIA** son objeto de investigación de las autoridades competentes, más no de la de UNP, debido a que las funciones propias de la entidad no son más que brindar protección en los términos que establece el Decreto 1066 de 2015, sin perjuicio que todas las amenazas han sido tenidas en cuenta y que las autoridades competentes, se sustraigan de adelantar la respectiva investigación.

Señaló, que no es viable la asignación de los viáticos solicitados, puesto que los desplazamientos del accionante al Municipio de Sincelejo son para temas netamente personales, por lo que en ésta zona, no se evidencia un riesgo inminente para el protegido, ya que la zona donde le fue asignado el esquema es en el municipio de residencia (San Onofre), pues es allí donde

³ Folios 28 – 48 del expediente.

el señor mercado Palencia podría presentar riesgo de vulnerabilidad o posible amenaza, en razón de sus labores como miembro activo del movimiento social “Trocha Ciudadana Afrocolombia”.

Puntualizó, que en el mes de enero de 2018, el accionante se negó a recibir al hombre de protección, por lo que el escolta puso en conocimiento de la UNP ésta situación, motivo por el cual, el protegido pidió cambio de escolta, solicitud que fue resuelta a favor de él.

Concluyó, que el descontento del señor MERCADO PALENCIA, es en razón de que no se le autorizan los desplazamientos para temas ajenos y personales, porque en lo que les compete a ellos, han hecho una buena prestación del servicio.

- **DEFENSORÍA DEL PUEBLO - REGIONAL SUCRE⁴**: Expuso el objeto y competencia de la entidad en materia de derechos humanos. Aportó copia de una queja realizada por el señor Mercado Palencia ante la defensoría, sobre los hechos planteados en el escrito de tutela.

1.4 Sentencia impugnada⁵:

El Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, mediante sentencia de 16 de julio de 2018, amparó el derecho fundamental a la seguridad personal del accionante, ordenando a la UNP, que solicitara al Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas “CERREM” la realización de un nuevo concepto, en el que se especifique si la restricción del acompañamiento del escolta a distancias menores de 100 km, es la acertada para el accionante.

Al respecto, consideró:

“Ahora bien, la entidad encargada de realizar las recomendaciones de las medidas de protección a implementar,

⁴ Folios 49 – 58 del expediente.

⁵ Folios 82 – 88 del expediente.

como ya se dijo anteriormente, es el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas "CERREM", así se desprende de la lectura de los artículo 28, 38 y 40 parágrafo 3 del Decreto 4912.

De cara a lo analizado, este Despacho considera que la medida de restricción a la que alude el instructivo para la solicitud de desplazamiento y tickets ante la UNP, debe estar soportado con el concepto que emita la entidad encargada de hacer las evaluaciones de riesgo y realizar las recomendaciones,..."

Negó la petición de asignación de un vehículo, al considerar que el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas "CERREM", es la autoridad para determinar las medidas de protección del accionante y también, porque la medida de protección de transporte terrestre fue derogada por el Decreto N° 567 de 2016.

1.5 Impugnación⁶:

La parte accionante impugnó la anterior decisión, argumentando que las medidas adoptadas por la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN no son eficaces, ni oportunas. Resaltó, que en su labor de defensor de derechos humanos, ha presentado denuncias contra miembros de la banda criminal "Clan del Golfo", que operan también en el Municipio de Sincelejo.

Indicó, que su radio de acción no es solo en el Municipio de San Onofre, sino también en varios municipios de la Costa Caribe Colombiana, donde le corresponde cumplir varias misiones como veedor, de las cuales, el 90% de ellas han sido frustradas en los últimos cinco años, ante la negativa de la entidad de autorizar el servicio de escolta.

Añadió, que conoce de casos notorios de protegidos de la región, "que no salen de sus ciudades de origen y a pesar de ello, la entidad les reconoce hasta 13 días de viáticos sin que pongan un pie fuera de sus ciudades donde residen y ejercen sus trabajos, apelando a componendas de escoltas que

⁶ Folios 94 – 96 del expediente.

en sus comisiones, legalizan en estaciones de policía las comisiones a nombres de aquel protegido que nunca sale de la ciudad”.

Reprochó el comportamiento de la entidad accionada, en el entendido de que reconociendo el riesgo que ostenta, *ponderación extraordinario*, desconoce la magnitud del mismo y se le condene en permanecer solo en el caso urbano del Municipio de San Onofre.

2. CONSIDERACIONES:

2.1.- Competencia:

El Tribunal, es competente para conocer en **Segunda Instancia**, de la presente impugnación, en atención a lo establecido en el artículo 32 del Decreto Ley 2591 de 1991.

2.2.- Problema jurídico:

Teniendo en cuenta los supuestos fácticos descritos, considera la Sala, que el problema jurídico a resolver se circunscribe en determinar:

¿Hay lugar al reconocimiento de las medidas de protección y seguridad pretendidas por el accionante, para garantizar su derecho fundamental de seguridad personal?

2.3.- Análisis de la Sala.

2.3.1 Generalidades de la acción de tutela.

La tutela, es un mecanismo concebido por la Constitución de 1991 (Art. 86), 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.

Se trata entonces, de un instrumento jurídico confiado por la Constitución a los Jueces, cuya justificación y propósito consiste en brindar a la persona, la posibilidad de acudir sin mayores exigencias de índole formal y con la certeza de que obtendrá oportuna resolución, a la protección directa e inmediata del Estado, a objeto de que en su caso, consideradas sus circunstancias específicas y a falta de otros medios, se haga justicia frente a situaciones de hecho, que representen quebranto o amenaza de sus derechos fundamentales, logrando así que se cumpla uno de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta Constitucional.

Ahora, para la procedencia de la acción, es necesario que el afectado no disponga de otro medio de defensa, para hacer valer sus derechos, salvo que la ejerza como mecanismo transitorio, para evitar un perjuicio irremediable, siendo en todo caso, claro está, la existencia de una acción u omisión de la autoridad pública, la que pueda configurar la violación del derecho fundamental, cuyo amparo se pretende.

Sobre el particular, la jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional ha reiterado:

“Este mecanismo privilegiado de protección, es sin embargo, residual y subsidiario. Ello significa que sólo es conducente cuando (1) el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial en el ordenamiento, - caso en el cual la tutela entra a salvaguardar de manera inmediata los derechos fundamentales invocados -, o (2) cuando existiendo otro medio de defensa judicial, éste (i) o no resulta idóneo para el amparo de los derechos vulnerados o amenazados, o (ii) la tutela es necesaria como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable

De lo afirmado se desprende entonces, que por su propia finalidad, la acción de tutela está revestida de un carácter extraordinario, que presupone el respeto por las jurisdicciones ordinarias y especiales, así como por sus propias acciones, procedimientos, instancias y recursos, a fin de que la acción constitucional no usurpe las competencias de otras autoridades jurisdiccionales.

En aquellos casos en que se constata la existencia de otro medio de defensa judicial, establecer la idoneidad del mecanismo de protección alternativo supone en los términos del artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, que el otro medio de defensa judicial debe

ser evaluado en concreto, es decir, teniendo en cuenta su eficacia en las circunstancias específicas que se invoquen en la tutela. Por esta razón, el juez de la causa, debe establecer si ese mecanismo permite brindar una solución "clara, definitiva y precisa" a los acontecimientos que se ponen en consideración en el debate constitucional, y su habilidad para proteger los derechos invocados.

La jurisprudencia constitucional ha estimado necesario tomar en consideración para apreciar el medio de defensa alternativo, entre otros aspectos, "(a) el objeto del proceso judicial que se considera que desplaza a la acción de tutela" y "(b) el resultado previsible de acudir al otro medio de defensa judicial respecto de la protección eficaz y oportuna de los derechos fundamentales". Tales elementos, junto con el análisis de las circunstancias concretas del caso, permiten comprobar si el mecanismo judicial de protección alterno es eficaz o no para la defensa de los derechos lesionados o amenazados. De ser ineficaz, la tutela será procedente. Si el mecanismo es idóneo para la protección de los derechos, se deberá acudir entonces al medio ordinario de protección, salvo que se solicite o se desprenda de la situación concreta, que la acción de tutela procede como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable."⁷

2.3.2. Garantía constitucional de la seguridad.

Dentro de la codificación superior, varios son los artículos que exaltan y establecen la garantía de la seguridad. Y, consciente el constituyente de la realidad social que afronta el país, plasmó en la carta política, diferentes manifestaciones de esta garantía, tal como lo ha reconocido la Honorable Constitucional⁸, en los siguientes términos:

*** La seguridad como valor y fin del Estado:** La seguridad es un valor genérico, que se estructura como la garantía de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales, constituyendo uno de los elementos cardinales del orden público. Asimismo, la salvaguardia de la seguridad general constituye una de las razones que justifica la existencia misma del Estado, según el cual, las autoridades estatales están instituidas para proteger a todas las personas residentes en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades.

⁷ Sentencia T-156 de 2010, M. P.: Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁸ Sentencia C-557 de 2017, M. P. (e): Dr. Iván Humberto Escruera Mayolo.

En Efecto, el Preámbulo y el artículo 2º de la Constitución Política, rezan:

*“PREÁMBULO: en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación **y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo**, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana”.*

*ARTÍCULO 2: (...) Las autoridades de la República están instituidas **para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades**, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.*

*** La seguridad como derecho colectivo:** Aparece en la Constitución bajo la forma de un derecho colectivo, es decir, que asiste en forma general a 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 (Arts. 26, 78, 80, 88, 81, 223 superiores).

*** La seguridad como derecho individual:** Es aquel que faculta a las personas para recibir protección adecuada por las autoridades, cuando quiera que estén expuestas a amenazas o riesgos excepcionales que no tienen el deber jurídico de soportar, por rebasar los niveles tolerables de peligro implícitos de la vida en sociedad.

Aun cuando, la seguridad como derecho individual, no tenga una consagración en específico, el artículo 94 de la Constitución Política recuerda que “La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe

entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos”.

Aunado a ello, el artículo 93 de la Constitución, establece que los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia, constituyen pauta obligatoria para la interpretación de los derechos y deberes constitucionales, tales como:

- Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, artículo 3: *“todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”;*
- Convención Americana sobre Derechos Humanos, incorporada al ordenamiento colombiano mediante la Ley 16 de 1972, artículo 7: *“1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales”;*
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado mediante Ley 74 de 1968, dispone en su artículo 9: *“1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales”.*

De acuerdo con lo anterior, la función primordial de la labor protectora de las autoridades, es la de provisionar efectivamente las condiciones mínimas de seguridad que posibilitan la existencia de las personas en sociedad, sin estar expuestos a riesgos extraordinarios de recibir daños en su contra.

2.3.3. Marco jurídico que regula las medidas de protección.

El Decreto 4912 de 2011, *“Por el cual, se organiza el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección”*, compilado en el Decreto 1066 de 2015, *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior”*, estableció las siguientes definiciones:

- **Amenaza:** Factor del riesgo que comprende las situaciones o hechos externos, con la potencialidad de causar daño a una persona, grupo

o comunidad, a través de una acción intencionada y por cualquier medio.

- **Evaluación de Riesgo:** Proceso mediante el cual, se realiza un análisis de los diferentes factores de riesgo, a fin de determinar el nivel del mismo, que para los presentes efectos puede ser ordinario, extraordinario o extremo.
- **Medidas de protección:** Acciones que emprende o elementos físicos de que dispone el Estado, con el propósito de prevenir riesgos y proteger los derechos a la vida, integridad, libertad, y seguridad personal de los protegidos.
- **Medidas de prevención en el marco del Programa:** Acciones que emprende o elementos físicos de que dispone el Estado, para el cumplimiento del deber de prevención, en lo que se refiere a la promoción del respeto y garantía de los derechos humanos de los sujetos protegidos del programa.
- **Riesgo:** Probabilidad de ocurrencia de un daño al que se encuentra expuesta una persona, un grupo o una comunidad, como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias o en razón al ejercicio de su cargo, en unas condiciones determinadas de modo, tiempo y lugar.
- **Riesgo Extraordinario:** Es aquel que las personas, como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias o en razón al ejercicio de su cargo, no están obligadas a soportar y comprende el derecho de recibir del Estado la protección especial por parte del Programa respectivo, en relación con su población y siempre que reúna las siguientes características:
 - a) Que sea específico e individualizable.

- b) Que sea concreto, fundado en acciones o hechos particulares y manifiestos y no en suposiciones abstractas.
 - c) Que sea presente, no remoto ni eventual.
 - d) Que sea importante, es decir, que amenace con lesionar bienes jurídicos protegidos.
 - e) Que sea serio, de materialización probable por las circunstancias del caso.
 - f) Que sea claro y discernible.
 - g) Que sea excepcional, en la medida en que no debe ser soportado por la generalidad de los individuos.
 - h) Que sea desproporcionado, frente a los beneficios que deriva la persona de la situación por la cual se genera el riesgo.
- **Riesgo Extremo:** Es aquel que se presenta al confluir todas las características señaladas para el riesgo extraordinario y que adicionalmente es grave e inminente.
 - **Riesgo Ordinario:** Es aquel al que están sometidas todas las personas, en igualdad de condiciones, por el hecho de pertenecer a una determinada sociedad; genera para el Estado la obligación de adoptar medidas de seguridad pública y no comporta la obligación de adoptar medidas de protección.

La Honorable Corte Constitucional ha precisado, que *“el riesgo es siempre abstracto o 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”* (Sentencias T-339 de 2010, T-124 y 707 de 2015).

Con relación a las medidas de protección que dispuso la misma normatividad (con modificación del Decreto 567 de 2016), **en virtud del riesgo**, la Sala las permite relacionarlas así:

1. ESQUEMA DE PROTECCIÓN				
Tipo 1 Esquema individual corriente para brindar seguridad a una sola persona: <u>1 vehículo corriente, 1 conductor, 1 escolta</u>	Tipo 2 Esquema individual blindado para brindar seguridad a una sola persona: <u>1 vehículo blindado, 1 conductor, 1 escolta</u>	Tipo 3 Esquema individual reforzado con escoltas, para brindar seguridad a una sola persona: <u>1 vehículo corriente o blindado, 1 conductor, 1 escolta</u>	Tipo 4 Esquema individual reforzado con escoltas y vehículo, para brindar seguridad a una sola persona: <u>1 vehículo blindado, 1 vehículo corriente, 2 conductores, hasta 4 escoltas</u>	Tipo 5 Esquema colectivo, para brindarle protección a un grupo de 2 o más personas: <u>1 vehículo corriente o blindado, 1 conductor, 1 escoltas</u>
2. RECURSOS FÍSICOS DE SOPORTE A LOS ESQUEMAS DE PROTECCIÓN 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.				
3. MEDIOS DE MOVILIZACIÓN				
Tiquetes aéreos Internacionales	Tiquetes aéreos nacionales	Apoyo de transporte terrestre o fluvial o marítimo		
Asignación de un tiquete aéreo internacional para el protegido del programa y, si es necesario, su núcleo familiar; el cual se brindará como una medida de protección excepcional.	Entrega de tiquetes aéreos en rutas nacionales y se otorgan al protegido y si es necesario, a su núcleo familiar, cuando frente a una situación de riesgo debe trasladarse a una zona que le ofrezca mejores condiciones de seguridad, o cuando su presencia sea necesaria en actuaciones de orden administrativo en el marco de su protección.	Valor que se entrega al protegido del programa, para sufragar el precio del contrato de transporte, para brindar condiciones de seguridad en la movilidad. El valor que se entrega al protegido del Programa para sufragar el costo de transporte, no podrá superar la suma correspondiente a 4 salarios mínimos legales mensuales vigentes, por cada mes aprobado.		
4. APOYO A REUBICACIÓN TEMPORAL				
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. Este pago se aprobará hasta por tres (3) meses y el monto se determinará tomando en consideración el número de personas del núcleo familiar con los que se reubica el protegido				
5. APOYO DE TRASTEEO				
Traslado de muebles y enseres de las personas que en razón de la situación de riesgo extraordinario o extremo deban trasladar su domicilio.				

6. MEDIOS DE COMUNICACIÓN 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 permanente e informar sobre su situación de seguridad.
7. BLINDAJE DE INMUEBLES E INSTALACIÓN DE SISTEMAS TÉCNICOS DE SEGURIDAD Elementos y equipos de seguridad integral, para el control del acceso a los inmuebles de propiedad de las organizaciones donde se encuentre su sede principal. En casos excepcionales, podrán dotarse elementos a las residencias de propiedad de los protegidos del Programa de Prevención y Protección.

En lo atiente al procedimiento que debe cumplir la Unidad Nacional de Protección al estudiar las solicitudes de protección, la normativa en mención, señala las siguientes etapas:

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.

Con relación al anterior procedimiento, la normatividad tratada, establece los siguientes parámetros:

- 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.
- 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.
- Las medidas de protección, solo podrán ser modificadas por el CERREM, cuando exista una variación de las situaciones que generaron el nivel de riesgo.
- 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.

2.3.4 Defensores, líderes y organizaciones de Derechos Humanos.

La Honorable Corte Constitucional ha resaltado el papel fundamental que tienen los individuos y organizaciones defensoras de derechos humanos, *“en la construcción y mantenimiento de los estados democráticos, y particularmente en aquellos Estados en donde la violencia generalizada, el conflicto armado y la aspiración por la convivencia plural resaltan la importancia de la contribución ciudadana a la efectiva eliminación de*

todas las formas de vulneración de los derechos humanos, a la realización de las libertades fundamentales de los ciudadanos y a la creación de espacios para el diálogo y la construcción del debate democrático, alrededor de respuestas que ofrezcan soluciones a las problemáticas sociales que aquejan al país”⁹.

Así pues, es claro para este Tribunal que se trata de una labor que implica importantes riesgos, más aún si se tiene en cuenta el contexto social que padece país (posconflicto - mutación de grupos generadores de violencia), que los hace sujetos de vulnerabilidad, de ahí el deber de protección iusfundamental que recae sobre el Estado.

Al respecto, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas Para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, dentro del informe anual 2017¹⁰, resaltó los crecientes ataques en contra de los defensores de derechos humanos, la corrupción y su impacto en las desigualdades en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, así como las dificultades para abordar los problemas que desde hace décadas padecen las comunidades rurales. Hizo, también, varias recomendaciones, entre las que se destacan:

- Insta a la Fiscalía General de la Nación, a la Contraloría General de la Nación y a la Procuraduría General de la Nación, a seguir incrementando sus esfuerzos para prevenir, procesar y castigar los casos de corrupción de funcionarios públicos y representantes políticos y medir cómo este trabajo contribuye, a mejorar la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales;
- Insta al Estado a usar de manera efectiva el sistema integrado de información sobre violencias de género;
- Insta al Estado y a la comunidad internacional a priorizar los cambios estructurales en las zonas rurales, particularmente en aquellas más

⁹ Corte Constitucional. Sentencia T – 124 de 2015.

¹⁰ <<http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/informe-anual-2017.pdf>>

afectadas por el conflicto y a empoderar a la administración local y la justicia (i.e., las jurisdicciones transicional, ordinaria e indígena);

- Alienta al Estado a desarrollar un sistema que permita que más funcionarios públicos, de todos los niveles, tengan la experiencia de trabajar en zonas rurales, con el fin de que entiendan los retos de la región y apliquen enfoques diferenciales, incluyendo étnicos y de género;

2.3.5 Caso concreto.

El señor **MANUEL MERCADO PALENCIA**, en ejercicio de la acción de tutela y en su condición de veedor de la organización “Trocha Ciudadana Afrocolombia”, solicita el amparo de sus derechos fundamentales a la vida, integridad, seguridad personal y libre locomoción. Como consecuencia de dicho amparo, pide que se ordene a la **UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN**, que se le asigne el acompañamiento de un escolta a distancias menores de 100km.

Demanda además, un vehículo como medio de transporte seguro para su movilización y la de un acompañante, a los distintos municipios que necesita desplazarse.

Pues bien, como material probatorio recopilado en el proceso, la Sala permite destacar:

-. Copia de pantallazos de mensajes electrónicos enviados por el actor a la **UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN**, en los que pone de manifiesto lo siguiente:

“desde hace aproximadamente un mes estoy prácticamente sin esquema de seguridad, ya que el señor escolta avala que no puede hacerme el acompañamiento porque la UNP no le autoriza los viáticos menor 100 KM de distancia, siendo así, por esta razón t oca viajar a la ciudad capital sin hombre de protección...”¹¹

¹¹ Fl. 10, cuaderno de primera instancia.

-. Copia del Oficio N° 18-00004913 de 6 de febrero de 2018, suscrito por el Coordinador Grupo Solicitudes de Protección, en virtud del cual, se le da respuesta a los mensajes en mención, así

“Según lo dispuesto en el parágrafo 2, artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 del 2015,... es necesario que demuestre la existencia de hechos sobrevinientes o posteriores a los ya tenidos en cuenta dentro de la Evaluación de Riesgo recientemente desarrollada a su favor.

Resaltando, que su caso fue presentado en sesión del Grupo de Valoración Preliminar –GVP- del día 07 de noviembre de 2017 en donde se ponderó como EXTRAORDINARIO su nivel de riesgo, validado por el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas –CERREM- el día 15 de noviembre de 2017, cabe mencionar que en comunicación con usted,... el día 06 de febrero de 2018, usted manifestó “el último hecho de amenaza directa lo tuvo hace aproximadamente 04 meses” y en los oficios remitidos de Policía Nacional y de la Fiscalía General no se reportan hechos de amenaza diferentes a los ya tenidos en cuenta en el último estudio de riesgo realizado a su favor.

Entendido lo anterior, y en caso de que usted presente hechos de amenaza posteriores a la fecha de CERREM ya mencionada, se le solicita nos allegue una copia de la judicialización de los hechos recientes de amenaza ante la Fiscalía General de la Nación o en su defecto declaración de dichos hechos ante la Defensoría del Pueblo, Procuraduría o Defensoría. Esto, con el propósito de evidenciar una situación de riesgo reciente. Es pertinente aclarar, que a pesar de que dicha judicialización no es óbice para ningún proceso de esta entidad, si es necesario demostrar hechos puntuales de amenazas reciente, directas e individualizadas en contra del peticionario, que afecten su situación de riesgo.”¹²

-. Copia de instructivo para solicitud de desplazamiento y tiquetes ante la Unidad Nacional de Protección, por parte de los operadores gestión medidas de protección (Fls. 36 – 41).

-. Solicitud de cambio de escolta, hecha por el accionante el día 28 de enero de 2018 (Fl. 47).

-. Copia de formatos de atención al ciudadano de la Unidad Nacional de

¹² Fl. 12, cuaderno de primera instancia.

Protección, diligenciados por el accionante los días 13 y 27 de junio de 2018, en los que expone el suceso aludido (Fls. 42 y 45).

-. Copia del Oficio N° 18-000024730 de 20 de junio de 2018, suscrito por el Coordinador Grupo Hombres de Protección, dirigido a la Unión Temporal Seguridad Integral 2016, manifestándole lo siguiente:

*“Por medio de la presente les comunico que el señor **MANUEL MERCADO PALENCIA** Beneficiario del programa de protección coloco queja en atención al ciudadano, contra el escolta que tiene asignado, y donde manifiesta que el hombre de seguridad no lo quiere acompañar en los desplazamientos que él hace semanalmente de San Onofre (lugar de residencia) a Sincelejo y que el hombre de seguridad le dice que él lo acompaña si el beneficiario le paga los viáticos. El recorrido es de 53 kilómetros aproximadamente y el beneficiario le toca hacer los desplazamientos solo.*

Solicito que se haga la investigación administrativa se den los lineamientos de seguridad al escolta y que él tiene que cumplir con el contrato, y no puede negar a prestar sus servicios de protección.

Dicha facultad tiene su fundamento en el Apoyo a la Supervisión Técnica y Operativa que radica en cabeza de la Subdirección de Protección,...

Como sustento en dicha facultad de supervisión técnica y operativa, y con el fin de determinar si se están cumpliendo o no las obligaciones contractuales por parte del contratista, se determina el plazo contemplado en el contrato para informar el RESULTADO de las verificaciones y correcciones medidas y a ello hay lugar”¹³

-. Copia del Oficio de 2 de julio de 2018, suscrito por el Gerente Operativo de la Unión Temporal Seguridad Integral 2016, dirigido al Coordinador Grupo Hombres de Protección, expresándole lo siguiente:

“... La Unión Temporal Seguridad Integral realizara las investigaciones para establecer la responsabilidad del escolta en los hechos en mención y adelantara la investigación disciplinaria del caso, y realizara los llamados de atención necesarios, así como aplicara las acciones correctivas y disciplinarias a fin de subsanar

¹³ Fl. 43, cuaderno de primera instancia.

los inconvenientes en el comportamiento del hombre de protección asignado a este esquema.

Así mismo solicito a la Unidad Nacional de protección informar al beneficiario en mención del procedimiento en la solicitud de comisión de viáticos para el escolta y así el hombre de protección se le puedan garantizar los recursos económicos para los acompañamientos que se requieran.”¹⁴

De acuerdo con las pruebas relacionadas, la Sala confirmará la sentencia impugnada por las siguientes razones:

a. El caso del señor **MANUEL MERCADO PALENCIA**, aún no ha sido analizado y validado por el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medida, CERREM, para, poder así, modificarse la medida de protección que le fue otorgada mediante Resolución N° 7549 del 15 de noviembre de 2015: 1 medio de comunicación, 1 chaleco blindado y 1 hombre de protección. (Visible en los formatos de atención a usuarios atrás indicados).

A juicio de la Sala, el escenario fáctico que expone el accionante deber ser sometido a estudio de nivel de riesgo, diferente al que se encuentra vigente como fundamento para brindársele el medio de transporte, toda vez que, a la Unidad Nacional de Protección le asiste el deber de reevaluar las condiciones actuales de riesgo del señor **MANUEL MERCADO PALENCIA**, a quien ya le habían sido otorgadas medidas de protección en el año 2017, pero esta vez, a la luz de los nuevos hechos puestos de presente en la tutela.

b. La decisión del A quo, de ordenar un nuevo estudio, está acorde con los párrafos 2° y 3° del Artículo 242.1.2.40 del Decreto 1066, que establece el procedimiento ordinario del programa de protección:

“Párrafo 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.”

¹⁴ Fl. 44, cuaderno de primera instancia.

“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.”

c. El procedimiento que deberá adelantar la UNP, es el escenario jurídico en donde las autoridades competentes para ello, pueden identificar el tipo de amenaza o riesgo, que se cierne sobre el señor **MANUEL MERCADO PALENCIA** y definir, **mediante acto debidamente motivado**, de mejor manera las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes, con el fin de impedir la consumación de un daño, especialmente, cuando se puedan agravar, dada las denuncias que ha hecho contra actos de corrupción.

De ahí que se opte, por confirmar la decisión recurrida.

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Decisión Oral del Tribunal Administrativo de Sucre, Administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de 16 de julio de 2018, proferida por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, conforme las razones descritas en esta providencia.

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

TERCERO: Por Secretaría, **ASÍGNESELE** al presente proceso, el identificativo consultivo de uso privado, dentro del sistema Siglo XXI - *Red Integrada para la Gestión de Procesos Judiciales en Línea* ⁻¹⁵, en razón a que debe protegerse el derecho a la intimidad y seguridad del accionante.

¹⁵ En el evento de haberse hecho desde el mismo momento del reparto electrónico, continúese con el mismo tipo de identificación de consulta (uso privado).

CUARTO: Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, remítase el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

QUINTO: Por Secretaría, envíese copia de la presente decisión al juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE
Aprobado en sesión de la fecha, según Acta No. 0129/2018

Los Magistrados,

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

EDUARDO JAVIER TORRALVO NEGRETE

ANDRÉS MEDINA PINEDA
(Ausente con permiso)