



Cartagena de Indias D. T. y C., diecisiete (17) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

## I. IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

<b>Acción</b>	<b>TUTELA</b>
<b>Radicado</b>	<b>13001-33-33-010-2022-00431-01</b>
<b>Accionante</b>	<b>LIBARDO PALOMINO PALOMINO</b>
<b>Accionado</b>	<b>UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN (UNP) – COMITÉ DE EVALUACIÓN DE RIESGOS Y RECOMENDACION DE MEDIDAS (CERREM)</b>
<b>Tema</b>	<i>Confirma – Derecho a la vida, integridad y seguridad personal – La UNP debe justificar la disminución del nivel de riesgo y la finalización del esquema de seguridad – La orden de restablecer las medidas no desconoce la competencia del CERREM – La falta de presupuesto no es óbice para realizar el nuevo estudio de nivel de riesgo</i>
<b>Magistrado Ponente</b>	<b>MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ</b>

## II.- PRONUNCIAMIENTO

La Sala de Decisión No. 004 de este Tribunal decide la impugnación presentada por la parte accionada, Unidad Nacional de Protección<sup>1</sup>, contra el fallo de tutela de fecha trece (13) de enero de dos mil veintitrés (2023)<sup>2</sup>, proferido por el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Cartagena, por medio del cual se accedió a proteger los derechos fundamentales invocados.

## III.- ANTECEDENTES

### 3.1. Pretensiones<sup>3</sup>.

Solicitó la parte accionante el amparo de sus derechos fundamentales a la vida, integridad personal, seguridad y debido proceso, en los siguientes términos:

*"POR LO ANTERIOR SOLICITO CON RESPETO SEÑOR JUEZ DE CONOCIMIENTO DE ESTA TUTELA, ampare mis derechos a la vida y a la integridad personal.*

*Ordene a la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN- U.N.P. Y COMITÉ DE EVALUACIÓN DEL RIESGO Y RECOMENDACIONES DE MEDIDAS (CERREM), que restablezca las medidas de seguridad asignadas al accionante es decir dos (2) hombres de protección, un (1) vehículo convencional, un (1) chaleco y un (1) medio de comunicación y se realice un estudio de riesgo en el que se tenga en cuenta como parámetro la situación de violencia generalizada y sistemática que estamos sufriendo los líderes sociales y defensores de los derechos humanos en el territorio nacional. Esto atendiendo lo manifestado en la página 8 de la resolución 10517 del 18/11/2022"*

<sup>1</sup> Folios 173-181Exp. Digital

<sup>2</sup> Folios 142 –159 y 189 – 192 Exp. Digital.

<sup>3</sup> Folio 32 Exp. digital

### 3.2. Hechos.<sup>4</sup>

La parte accionante expuso que, la U.N.P. y el CERREM le asignaron desde el año 2014, un esquema de seguridad consistente en un (1) chaleco, dos (2) hombres, un (1) medio de comunicación y un (1) vehículo convencional, por su condición de vicepresidente de la Asociación Nacional de Víctimas Para la Restitución y el Acceso a la Tierra "TIERRA Y VIDA", líder de víctimas del conflicto armado, y miembro de la Junta de Acción Comunal en mesa de seguridad del barrio la victoria.

Señaló que, la UNP mediante Resolución No. 7462 del 23 agosto del 2022<sup>5</sup>, confirmada en Resolución No. 10517<sup>6</sup>, del 18 de noviembre de 2022, efectuó estudio técnico el nivel de riesgo, y decidió finalizar parte del esquema de seguridad del señor Libardo Palomino Palomino, suprimiendo un (1) hombre de seguridad y el vehículo convencional, a pesar de haber catalogado el riesgo existente como extraordinario; además, no especificaron de forma clara y precisa los motivos que soportan tal decisión, y tampoco se tuvieron en cuenta los últimos hechos y amenazas contra su vida e integridad personal.

### 3.3. CONTESTACIÓN UNP<sup>7</sup>.

En el informe rendido, la UNP manifestó que desde el año 2014, el actor pertenece al programa de protección liderado por la entidad. Por ello, y en cumplimiento de la sentencia de tutela proferida el 10 de junio de 2022, confirmada el 05 de agosto del mismo año, se expidió la Resolución No. 4887 del 15 de junio de 2022, mediante la cual se ordenó restablecer el esquema ajustando hasta la ponderación del nuevo estudio de riesgo. Seguidamente, el 23 de agosto de 2022, la UNP emitió la Resolución No. 7462, a través de la cual adoptó las recomendaciones del CERREM de reajustar las medidas de protección del esquema de seguridad, consistentes en la ratificación de un (1) chaleco blindado, un (1) medio de comunicación y un (1) hombre de protección; y la finalización de un (1) hombre de protección y un (1) vehículo convencional; por advertir un riesgo extraordinario con una matriz del 52.22%. Contra la decisión anterior, se interpuso recurso de reposición y apelación, sin embargo, la misma fue confirmada mediante Resolución No. 10417 del 18 de noviembre de 2022, rechazando, a su vez, la alzada interpuesta.

Alegó que, el accionante ha incurrido en una actuación temeraria, pues los hechos y las pretensiones planteadas en esta tutela, son similares a las estudiadas en acción decidida el 10 de junio de 2022; además, el presente asunto, no cumple con el requisito de subsidiariedad, pues al actor debe agotar el procedimiento de revaluación del riesgo, en caso de estimar nuevos hechos que constituyan amenaza, o acudir al procedimiento ordinario, para

<sup>4</sup> Folio 02– 31 Exp. Digital

<sup>5</sup> Folio 64- 73 Exp. Digital

<sup>6</sup> Folio 78– 86 Exp. Digital.

<sup>7</sup> Folio 101– 112 Exp. Digital.

13001-33-33-010-2022-00431-01

determinar la viabilidad la realización de un nuevo estudio de nivel de riesgo, por el cual se acceda a su solicitud.

Explicó que, el cambio de las medidas de protección, atienden a la variación del nivel de riesgo resultante del estudio técnico y especializado efectuado por el CTAR y la UNP, así como de las recomendaciones del CERREM, quienes son las autoridades competentes. En ese orden, advirtió que, en las vigencias anteriores del señor Librado Palomino Palomino existieron circunstancias que originaron un riesgo con matriz de hasta 53,88% (vigencia 2016), sin embargo, para el año 2022 la matriz disminuyó a un porcentaje de 52,2%, resultando el nivel de riesgo como EXTRAORDINARIO DISMINUIDO por lo que se reajustaron las medidas de protección, contando la entidad con fundamentos fácticos, normativos y jurisprudenciales.

### **3.4. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA<sup>8</sup>.**

El Juzgado Décimo Administrativo de Cartagena, en sentencia del 13 de enero del 2023, corregida por auto del día 23 del mismo mes y año<sup>9</sup>, amparó los derechos fundamentales del actor, y en consecuencia ordenó: resolvió:

*"SEGUNDO: ORDENAR a la Unidad Nacional de Protección que mantenga el esquema de seguridad, tal y como fue dispuesto a través de la medida inicial adoptada por el Director de la UNP, esto es, compuesto por un vehículo convencional, dos hombres de protección, un medio de comunicación y un chaleco blindado. Este esquema estará vigente hasta tanto se realice un nuevo estudio del riesgo, el cual deberá tener en cuenta los elementos de contexto en que se encuentra el solicitante, y los patrones de victimización recientes contra los líderes sociales, especialmente contra los representantes y defensores del proceso de restitución de tierras. La decisión deberá valorar íntegramente y de manera conjunta la información aportada por el accionante, así como los reportes que rindan las entidades del Estado y de la sociedad civil, teniendo en cuenta, además, que la falta de avances en el proceso penal no es razón suficiente para desvirtuar la amenaza"*

En primer lugar, el A-quo encontró demostrada la procedencia de la acción de tutela, debido a que el mecanismo ordinario del cual dispone el actor, no resulta idóneo ni eficaz para la protección de sus derechos, en consideración a su nivel de riesgo calificado como extraordinario y las medidas de protección asignadas a su favor.

Frente al caso concreto, determinó que, el señor Libardo Palomino Palomino ostenta una calidad o condición particular que lo hace beneficiario de una especial protección de sus derechos fundamentales por parte del Estado; debido a que es un líder social y se desempeña como defensor de los derechos de las víctimas y los procesos de acceso y restitución de tierra; además, ha recibido amenazas e intimidaciones de forma constante por las labores que desempeña, desde el año 2014, habiendo presentado distintas denuncias ante la Fiscalía General de la Nación, motivo por el cual, ha estado

<sup>8</sup>Folios 142 –159 Exp. Digital

<sup>9</sup> Folios 189 – 192 Exp. Digital.

13001-33-33-010-2022-00431-01

protegido por la UNP, quien ha calificado su nivel de riesgo como extraordinario sobre el 50%.

De igual forma, el A-quo se pronunció sobre el nivel de motivación, tecnicismo y complejidad de los estudios de nivel de riesgo realizados por la UNP, aduciendo que, si bien no se discute la multiplicidad de variables que intervienen en el análisis y lo irreplicable de su contenido (por cuanto los casos estudiados no son iguales), ello no justifica la ausencia de parámetros o criterios objetivos que indiquen, expliquen y clarifiquen la disminución, desmonte o gradualidad de los esquemas de seguridad; circunstancia que no solo desconoce el componente técnico del estudio y la decisión, sino que abre la puerta a la arbitrariedad, y afecta el derecho de contradicción del accionante, máxime cuando no se tuvieron en cuenta los hechos denunciados por este.

Finalizó indicando que, las evaluaciones periódicas del nivel de riesgo del actor, arrojaron un porcentaje del 52.22%, incluido en la Resolución No. 7462, motivo por el cual la UNP catalogó el riesgo como extraordinario, sin haber demostrado la disminución en la gravedad del riesgo sobre el accionante; por el contrario, su contenido da cuenta de la permanencia de la situación de riesgo del accionante.

### **3.5. IMPUGNACIÓN.<sup>10</sup>**

Mediante el oficio de fecha 19 de enero de 2023, la UNP, manifestó su inconformidad con el fallo anterior, argumentando que, restablecer las medidas de protección finalizadas, implica destinar recursos no presupuestados a dicha gestión; además, la orden afecta el derecho a la igualdad de los demás beneficiarios a quienes se les finalizó parte de su esquema de seguridad.

Por otro lado, indicó que, la orden de efectuar un nuevo estudio de riesgo, desconoce la ponderación del riesgo con matriz del 52.22%, determinada previamente por autoridades expertas e idóneas, mediante un estudio detallado, técnico-especializado y de campo, con la información necesaria. Aunado a ello, la realización del nuevo estudio por parte del CTAR, requeriría de un término de 30 días hábiles.

Concluyó, solicitando la revocatoria del fallo de primera instancia, en tanto no se evidencia una vulneración a los derechos fundamentales del accionante toda vez que dicha entidad realizó todos los procedimientos necesarios para la ejecución del estudio del nivel de riesgo y su posterior resultado, acorde a lo estipulado en el Decreto 1066 de 2015; adicionalmente, el A-quo desconoce el marco legal del programa de protección a cargo de la UNP, pues omitió en sus consideraciones que las circunstancias que dan origen a

---

<sup>10</sup> Folios 173 – 181 Exp. Digital

13001-33-33-010-2022-00431-01

los niveles de riesgos varían con el tiempo, es decir, no son vitalicias ni perpetuas, lo cual genera modificaciones en las medidas de protección, tal como ocurrió en el caso del señor Libardo Palomino Palomino.

### **3.6. ACTUACIÓN PROCESAL DE SEGUNDA INSTANCIA**

Por auto de fecha 23 de enero de 2023<sup>11</sup>, se concedió la impugnación interpuesta por la UNP, siendo asignada el conocimiento del asunto a este Tribunal, de conformidad con el reparto realizado en la misma fecha<sup>12</sup>, por lo que se admitió a través de providencia del 24 de enero de 2023<sup>13</sup>.

#### **IV. -CONTROL DE LEGALIDAD.**

Revisado el expediente se observa, que en el desarrollo de las etapas procesales no existen vicios procesales que acarreen nulidad del proceso o impidan proferir decisión, por ello, se procede a resolver la alzada.

#### **V. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

##### **5.1. Competencia**

Este Tribunal es competente para conocer de la presente acción de tutela en **SEGUNDA INSTANCIA**, según lo establecido por artículo 32 del Decreto de Ley 2591 de 1991.

##### **5.2. Problema jurídico**

De conformidad con los hechos expuestos, considera la Sala que el problema jurídico a resolver se circunscribe en esta instancia es el siguiente:

*¿Se encuentran reunidos los requisitos de procedencia de la acción de tutela para solicitar medidas de protección de carácter específico?*

Una vez resuelto lo anterior, se entrará a resolver el siguiente problema jurídico:

*¿Existe violación a los derechos fundamentales a la seguridad personal, a la vida y a la integridad física por parte de la UNP al decidir finalizar parte del esquema de seguridad del accionante, sin justificar la disminución en el nivel y porcentaje de la matriz de riesgo?*

*¿Desconoce el juez de tutela la competencia de los delegados del CERREM al ordenar que se restituya la medida de protección en favor del demandante, y se realice nuevamente un estudio de nivel de riesgo, cuando no hay recursos presupuestados para ello?*

<sup>11</sup> Folio 200 – 201 Exp. Digital.

<sup>12</sup> Folio 209 Exp. Digital.

<sup>13</sup> Folio 210 Exp. Digital.

### **5.3. Tesis de la Sala**

Una vez verificado el cumplimiento de los requisitos de procedibilidad de la tutela, esta Sala CONFIRMARÁ el fallo de primera instancia, por advertir que las resoluciones mediante las cuales se finalizó parte del esquema de seguridad inicialmente otorgado al accionante, no están debidamente motivadas, pues no se argumenta a que se debe la disminución del nivel de riesgo, a pesar de mantenerse como extraordinario, y no demostrarse la variación en las condiciones de riesgo del demandante.

Por otro lado, se precisa que, la decisión de restablecer las medidas de protección finalizadas, no desconoce la competencia del CERREM, sino que responde a la necesidad de proteger los derechos fundamentales del accionante dado su situación de riesgo; además, la UNP, está obligada a adelantar las actuaciones administrativas y presupuestales para la realización del nuevo estudio de riesgo, cumpliendo con la argumentación fáctica debida, por ser de su competencias y objeto misional.

### **5.4 MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL**

Para abordar los problemas jurídicos planteados la Sala estudiará los siguientes temas: i) Generalidades de la acción de tutela; ii) Procedencia de la acción de tutela para proteger el derecho fundamental a la seguridad personal, a la integridad física y a la vida; iii) Alcance del derecho fundamental a la seguridad personal; iv) Procedimiento para ordenar la adopción de medidas especiales de protección; y (v) Caso concreto.

#### **5.4.1 Generalidades de la acción de tutela**

La Constitución Política de 1991, en su artículo 86, contempla la posibilidad de reclamar ante los jueces, mediante el ejercicio de la acción de tutela bajo las formas propias de un mecanismo preferente y sumario, la protección de los derechos fundamentales de todas las personas, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o incluso de los particulares. 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.

Sin embargo, no debe perderse de vista que esta acción es de carácter residual y subsidiario; es decir, que sólo procede en aquellos eventos en los

13001-33-33-010-2022-00431-01

que no exista un instrumento constitucional o legal diferente que le permita al actor solicitar, ante los jueces ordinarios, la protección de sus derechos, salvo que se pretenda evitar un perjuicio irremediable, el cual debe aparecer acreditado en el proceso. Al respecto, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, que desarrolló el artículo 86 de la Constitución, prevé que la acción de tutela sólo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, a menos que se presente como instrumento transitorio en aras de evitar un perjuicio irremediable.

#### **5.4.2 Procedibilidad de la acción de tutela para proteger el derecho fundamental a la seguridad personal, a la vida y a la integridad física.**

La Corte Constitucional se ha pronunciado en reiteradas ocasiones al respecto, respaldando la procedencia de la acción de tutela para la protección del derecho a la seguridad personal<sup>14</sup>, ya que a pesar que existen mecanismos en la jurisdicción ordinaria para censurar las actuaciones de las respectivas autoridades, como sucede con el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, estas resultan ineficaces y no idóneas teniendo en cuenta las condiciones especiales de las personas que reclaman la protección y las circunstancias apremiantes de seguridad que atraviesan, en virtud de la duración del trámite de la jurisdicción contenciosa administrativa.

Tratándose de controversias vinculadas con solicitudes de protección, valoraciones del nivel de riesgo, adopción de medidas de prevención o reevaluación de esquemas de protección, la jurisprudencia constitucional ha establecido ciertos criterios, requisitos que sirven como guía para clarificar la procedencia de la acción constitucional (i) los medios ordinarios de defensa judicial no son aptos ni eficaces para ofrecer una protección adecuada e inmediata a las apremiantes situaciones de riesgo denunciadas ni a los derechos usualmente involucrados y (ii) cuando, como consecuencia de las determinaciones adoptadas por los organismos estatales obligados a brindar medidas de protección, se configura un perjuicio grave e irreparable.

#### **5.4.3- Alcance constitucional del derecho fundamental a la seguridad personal**

La Carta Política prevé la vida como un derecho fundamental y esencial para los ciudadanos, instruyendo a las autoridades en la salvaguarda del mismo<sup>15</sup>. De lo anterior, se desprende el alcance del derecho fundamental a la seguridad personal, el cual, si bien no se encuentra específicamente consignado en la legislación, parte de los principios constitucionales<sup>16</sup>, jurisprudenciales y, de los diversos instrumentos internacionales que, de

<sup>14</sup> [Sentencia T-707/15](#); [Sentencia T-411/18](#); [Sentencia T-388/19](#)

<sup>15</sup> ARTICULO 2o. (...) 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.

<sup>16</sup> Véase la constitución política en su preámbulo y sus artículos 2º, 11º, 12º, 17º, 18º, 28º, 34º, 44º, 46º y 73º.

13001-33-33-010-2022-00431-01

conformidad con el bloque de constitucionalidad, integran nuestro ordenamiento jurídico.

La Corte Constitucional ha señalado al respecto que este derecho goza de una triple connotación jurídica entendiéndose como valor constitucional, derecho colectivo y derecho fundamental<sup>17</sup>. Concretamente, el que habilita su protección en sede tutela, es su carácter como derecho fundamental, el cual deviene de la obligación a cargo del Estado de proteger a las personas de cualquier clase de riesgo o amenaza que no estén en el deber jurídico de soportar a fin de garantizar la efectividad de los derechos fundamentales a la vida y a la integridad física.

#### **5.4.4 Procedimiento para ordenar la adopción de medidas especiales de protección**

La Corte Constitucional en sentencia T-224 de 2014, señaló que el procedimiento para ordenar las medidas especiales de protección por parte de la UNP, estarían ceñidas a dos etapas, la primera consistente en el momento en que la solicitud llega a la UNP, puesto que dicha entidad debe analizar y verificar la pertinencia de la misma para luego trasladar la petición a las respectivas autoridades con el fin de que sea valorada cuidadosamente.

Igualmente, la Corte indicó que, en este estadio, es de suma importancia resaltar que las autoridades tienen la obligación de (i) realizar actuaciones idóneas para verificar los hechos que alega el solicitante, (ii) su condición dentro de un contexto determinado, (iii) evaluar la pertinencia, necesidad o urgencia de las medidas, (iv) emitir una decisión en un tiempo razonable, y finalmente (v) identificar e individualizar de manera ágil, las medidas de prevención, protección específicas y adecuadas para evitar la materialización del riesgo o mitigar los efectos de su eventual consumación, cuando a ello hubiere lugar.

Una vez realizado lo anterior, la segunda fase consiste en la notificación, pues elaborado el estudio, la decisión adoptada debe ser notificada al solicitante. De conformidad con el artículo 40 del Decreto 4912 de 2011, que en su numeral 8º, estableció que el contenido del informe debe darse a conocer al protegido a través de comunicación escrita.<sup>18</sup> En ese orden de ideas, el artículo 40 del Decreto 4912 de 2011 también establece que existe la posibilidad de que se reevalúe el riesgo inicialmente considerado por la UNP, lo cual podrá adelantarse una vez al año, o incluso antes si existen nuevos hechos que puedan generar una variación del riesgo.

<sup>17</sup> [Sentencia T-123/19](#)

<sup>18</sup> Decreto 4912 de 2011, artículo 40 numeral 8º "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".

## 5.5. CASO CONCRETO

### 5.5.2. Análisis crítico de las pruebas frente al marco normativo y jurisprudencial.

Teniendo en cuenta los hechos planteados en el escrito de tutela, su contestación, y los argumentos expuestos en la impugnación corresponde a la Sala dar respuesta al primer problema jurídico del asunto, consistente en la verificación del cumplimiento de los requisitos de procedibilidad de la tutela:

- (I) Legitimación por activa: Se encuentra en cabeza del señor Libardo Palomino Palomino, por ser el titular de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados, mediante las Resoluciones Nos. 7462 y 10527 de 2022, que finalizaron parte de su esquema de seguridad, suprimiendo un (1) hombre de protección y un (1) vehículo convencional.
- (i) Legitimación por pasiva: La ostenta la Unidad Nacional de Protección- UNP y el Comité de Evaluación de Riesgos y Recomendación de Medidas- CERREM, por ser las entidades encargadas de la prestación del servicio de protección a las personas que, con ocasión de sus actividades, condiciones especiales, se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños contra su vida, integridad, libertad y seguridad personal. Además, fueron quienes expidieron las Resoluciones Nos. 7462 y 10527 de 2022, y efectuaron las recomendaciones sobre las modificaciones de las medidas de protección, respectivamente.
- (ii) Inmediatez: Encuentra esta judicatura que, de acuerdo a las pruebas aportadas al proceso, el 18 de noviembre de 2022<sup>19</sup>, mediante Resolución No. 10527 de 2022, se resolvió el recurso de reposición y apelación interpuesto por el accionante contra el acto administrativo No. 7462; habiéndose presentado la acción de tutela, el 07 de diciembre de 2022<sup>20</sup>, a menos de un (1) mes de haberse emitido la respuesta indicada, y dentro de los seis (6) meses siguientes, término razonable según lo dispuesto por la jurisprudencia constitucional<sup>21</sup>, por lo que resulta evidente el cumplimiento de este requisito.
- (iii) Subsidiariedad: En el *sub examine* puede señalarse, en principio, que el actor dispone del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para controvertir los actos administrativos expedidos por la UNP, sin embargo, la Corte Constitucional en múltiples ocasiones se ha pronunciado al respecto, considerando que la jurisdicción contenciosa no resulta idónea ni eficaz para proteger los derechos fundamentales a la seguridad personal, la vida e integridad física en los casos en que la

<sup>19</sup> Fols. 78 – 86 Exp. Digital.

<sup>20</sup> Fol. 87 Exp. Digital.

<sup>21</sup> [Corte Constitucional, Sentencia T-461 de 2019 M.P. Alejandro Linares Cantillo.](#)

**13001-33-33-010-2022-00431-01**

materialización de esa protección es apremiante por el nivel de riesgo en que se encuentra el individuo. En el caso concreto, el señor Libardo Palomino Palomino ha recibido diversas amenazas contra su vida<sup>22</sup> y su nivel de riesgo ha sido calificado como EXTRAORDINARIO, con una matriz superior al 50%, razón por la cual, atendiendo al carácter iusfundamental de los derechos involucrados, se hace necesario el estudio por parte del juez constitucional.

Encontrándose cumplidos los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela, se entrará a estudiar y resolver el segundo problema jurídico planteado.

En primer lugar, se encuentra acreditado que el señor Libardo Palomino Palomino, es defensor de derechos humanos de las víctimas del conflicto armado, y líder social<sup>23</sup>, desempeñándose en la actualidad como vicepresidente de la Asociación "Tierra y Vida"<sup>24</sup>; por lo anterior, desde el año 2014, se le realizó un estudio de nivel de riesgo, y se le concedieron medidas de protección, por ser parte de la población objeto del programa de protección.

Con posterioridad, en el año 2022 se realizó un nuevo estudio de nivel de riesgo por temporalidad, del cual se obtuvo una matriz de riesgo del 52.22% , por lo que mediante Resolución No. 7462 del 23 de agosto de 2023<sup>25</sup>, las medidas de protección a su favor, fueron modificadas, finalizando parte del esquema de seguridad del accionante, consistente en un (1) hombre de protección, y un (1) vehículo convencional, quedando solo con (1) hombre de protección, un(1) medio de comunicación y (1) chaleco blindado. Frente a la decisión anterior, el actor interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación, cual fue resuelto en forma desfavorable a través de la Resolución No. 10517 del 18 de noviembre de 2022<sup>26</sup>.

Al realizar un análisis del material probatorio aportado al proceso, así como del contenido de las resoluciones antes indicadas, esta Sala no encuentra justificación alguna que sustente la disminución del esquema de seguridad del accionante. Si bien, la entidad accionada aduce haber tenido en cuenta, al momento de adoptar la decisión controvertida: la condición especial del tutelante como dirigente, representante, líder y vicepresidente de la asociación Tierra y Vida, así como las actitudes desplegadas y las actividades desempeñadas dentro de su calidad; las entrevistas realizadas al señor Libardo Palomino Palomino y a terceros, como el Presidente de Tierra y Vida; el proceso activo por hechos de amenaza del accionante, adelantado por la Fiscalía General de la Nación; lo cierto es que, dichas situaciones por si solas no dan cuenta de la necesidad de suprimir parte de su esquema de

<sup>22</sup> Folio 41- 49 y 127 – 128 Exp. Digital.

<sup>23</sup> Folio 50 y 60 Exp. Digital.

<sup>24</sup> Folio 53 Exp. Digital.

<sup>25</sup> Folios 64- 73 Exp. Digital

<sup>26</sup> Folios 78-86 Exp. Digital

13001-33-33-010-2022-00431-01

seguridad; por el contrario, ratifican las condiciones del nivel de riesgo extraordinario en el cual se halla el accionante.

En efecto, del estudio de la parte motiva de las resoluciones, se advierte que la UNP, catalogó el nivel de riesgo existente para el accionante como EXTRAORDINARIO, y determinó matriz de riesgo del 52.22%, estimando a su vez, la necesidad de medidas de protección a su favor; pese a ello, tomó las recomendaciones del CERREM, y procedió a finalizar un (1) hombre de protección, y un (1) vehículo convencional, sin explicar el fundamento de la disminución del riesgo actual (del 53,33% para el año 2019 a 52,22, para los años siguientes).

Al respecto, se precisa que el artículo 49 del Decreto 4912 de 2011 establece que: *“el respectivo comité podrá recomendar la finalización de las medidas de protección cuando, entre otras, se concluya que la medida de protección ha dejado de ser necesaria o que no se amerita, en atención a la realidad del riesgo que pese sobre el protegido del programa.”* De ello, se desprende que la entidad está desconociendo lo establecido en dicho decreto, pues no se puede concluir que la medida ha dejado de ser necesaria, sin especificar de manera suficiente y clara, los motivos fácticos y jurídicos que determinan tal modificación, máxime cuando se advierten que las condiciones de riesgo del demandante siguen siendo las mismas, e incluso, atendiendo a las denuncias formuladas durante 2021 y 2022, se podría concluir que se han agravado, no siendo procedente la disminución en el puntaje del nivel de riesgo, ni el reajuste del esquema de seguridad sin que exista justificación para ello.

En lo atinente a si desconocen los jueces la competencia de los delegados del CERREM al ordenar que se restituya la medida de protección en favor del demandante, la Corte ha dicho que aunque la UNP es la entidad que tiene la competencia, los recursos humanos y el conocimiento técnico para determinar el nivel de riesgo de un ciudadano y las medidas de protección a adoptar; de manera excepcional, el juez de tutela podría ordenar la continuidad de las medidas de protección, cuando concluya que en el caso concreto existen pruebas de la apremiante situación de riesgo del accionante<sup>27</sup>, ya que su actuar responde a la necesidad de proteger el derecho fundamental de la seguridad personal del demandante.

Ahora bien, no es de recibo para esta Corporación el argumento del impugnante sobre la destinación de recursos económicos no presupuestados para la realización del nuevo estudio de nivel de riesgo; pues a la entidad dentro de sus competencias y su objeto misional, le corresponde realizar estudios de temporalidad sobre el nivel de riesgo de los beneficiarios del programa, tal como lo ha venido haciendo respecto del accionante, dentro de los cuales determine si la medida adoptada ha dejado de ser necesaria total o parcialmente, o si, por el contrario debe mantenerse, o reforzarse, para

<sup>27</sup> [Sentencia T-388 del 2019](#)

13001-33-33-010-2022-00431-01

garantizar la protección efectiva de sus derechos. De ahí que, la falta de presupuesto, no es óbice para la realización del estudio de riesgo que requiere el accionante, por estar involucrados derechos de gran trascendencia como lo son el debido proceso, la vida, y la integridad personal, derechos cuya protección incumben a la UNP, por lo que está obligada a adelantar las actuaciones administrativas y presupuestales tendiente a su cumplimiento. Adicionalmente, la normatividad vigente exige se realice anualmente dicho estudio.

Conforme a lo interior, para esta Sala es posible inferir que la solicitud de protección hecha por el accionante es razonable, ya que está constantemente expuesto a un riesgo externo que no tiene el deber de soportar, mientras que las medidas que actualmente la UNP le concede, prima facie, no garantizan la protección de sus derechos fundamentales, bajo ese entendido, se CONFIRMARÁ la decisión de primera instancia.

## VI.- DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 004 del Tribunal Administrativo de Bolívar, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley;

### FALLA:

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia de primera instancia proferida el trece (13) de enero de dos mil veintitrés (2023), por las razones aquí expuestas

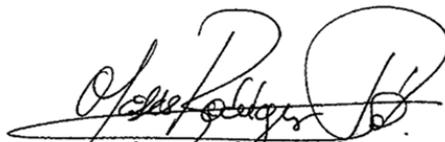
**SEGUNDO: NOTIFÍQUESE** a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

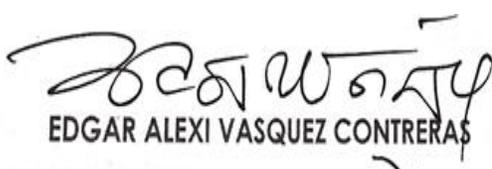
**TERCERO: REMÍTASE** el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión (art. 32 Decreto 2591 de 1991)

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

*Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en Sala No. 009 de la fecha.*

### LOS MAGISTRADOS

  
MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

  
EDGAR ALEXI VASQUEZ CONTRERAS

  
JEAN PAUL VÁSQUEZ GÓMEZ