

13001-33-33-007-2022-00155-01

Cartagena de Indias D. T. y C., cinco (05) de agosto de dos mil veintidós (2022)

I. IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

MEDIO DE CONTROL	IMPUGNACIÓN DE TUTELA
RADICADO	13001-33-33-007-2022-00155-01
DEMANDANTE	LIBARDO PALOMINO PALOMINO palomino.abogado@hotmail.com tierrayvidacolombia@hotmail.com
DEMANDADOS	COMITE DE EVALUACION DEL RIESGO Y RECOMENDACION DE MEDIDAS (CERREM) UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION (UNP)
MAGISTRADO PONENTE	JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL
TEMA	DERECHO A LA VIDA, INTEGRIDAD PERSONAL Y SEGURIDAD

II. PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala¹ de Decisión No. 002 del Tribunal Administrativo de Bolívar a resolver la impugnación presentada por la Unidad Nacional de Protección, contra la sentencia de fecha diez (10) de junio de dos mil veintidós (2022), proferida por el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Cartagena, que amparó los derechos fundamentales a la vida, integridad y seguridad del señor Libardo Palomino Palomino.

III. ANTECEDENTES

3.1. DEMANDA

3.1.1. Hechos.²

¹ Esta decisión se toma mediante Sala virtual en aplicación del ARTÍCULO 4 del ACUERDO PCSJA20-11521 de 19 de marzo de 2020 de Consejo Superior de la Judicatura, mediante el cual los cuerpos colegiados de las Altas Cortes y Tribunales del país podrán hacer reuniones de trabajo y sesiones virtuales.

² Folios 01-27- Expediente digital, documento 01 denominado demanda.

13001-33-33-007-2022-00155-01

El señor Libardo Palomino Palomino, quien actúa en nombre propio, manifestó ser el vicepresidente a nivel nacional de la Asociación Nacional de Víctimas por el Acceso a la Tierra y a la Restitución “*Tierra y vida*”.

Seguidamente, expuso que debido al cargo que ejerce y a sus actividades de líder social ha recibido amenazas que han sido denunciadas y puestas en conocimiento del Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM), como lo llamaremos a partir de ahora y de la Unidad Nacional de Protección (UNP), como se identificará en lo subsiguiente.

Así pues, expresa que la UNP y el CERREM establecieron para el periodo 2020-2021, que el riesgo que corre su vida es extraordinario, por lo que le fue asignado un esquema de seguridad conformado por dos (02) hombres de protección, un (01) vehículo convencional, un (01) chaleco y un (01) medio de comunicación, no obstante indica que mediante la Resolución No. 10648 del 2021, confirmada por la Resolución No. 3601 del 10 de mayo de 2022, a pesar de sostenerse su riesgo como extraordinario, le fue disminuido su esquema de protección otorgándole solamente, un (01) chaleco blindado, un (01) medio de comunicación y un (01) hombre de protección.

Lo anterior pese haber puesto en conocimiento a la UNP, que el día 07 de julio de 2021 recibió mensaje de texto a su celular, mediante el cual tanto él como algunos compañeros fueron amenazados de muerte por individuos que se autodenominaban Estado Mayor de las AUC-Clan del Golfo, hechos que fueron denunciados ante la Fiscalía General de la Nación.

En ese sentido, sostiene que al retirarle los servicios antes mencionados, las acciones vulneran sus derechos fundamentales a la vida, integridad y la libertad de locomoción al no poder movilizarse por su campo de acción de manera idónea, oportuna y con seguridad.

3.1.2. Pretensiones.³

- Que se tutelen sus derechos fundamentales a la vida, seguridad, integridad personal y debido proceso.
- Ordenar a la UNP y al CERREM que adopten las medidas necesarias

³ Folio 28- Expediente digital, documento 01 denominado demanda.

13001-33-33-007-2022-00155-01

para que se continúe prestando el servicio de dos (02) hombres de protección, un (01) vehículo convencional, un (01) chaleco blindado y un (01) medio de comunicación.

3.2. CONTESTACIÓN

3.2.1. Informe presentado por la UNP.⁴

La UNP, presentó informe de tutela, manifestando que el señor Libardo Palomino Palomino ha sido beneficiario de medidas de protección desde año 2014, que han sido implementadas conforme a su nivel de riesgo, los cuales tuvieron como base la matriz de riesgo.

Por su parte, en cuanto al estudio de riesgo del año 2021, sostiene que el mismo fue revaluado por temporalidad y le fue asignado un profesional analista del Cuerpo Técnico de Análisis de Riesgo–CTAR, el cual realizó las verificaciones y las actividades de campo, recopilación y análisis de información y procedió a solicitar a las autoridades competentes información sobre la apreciación de orden público de la zona donde ocurrieron los presuntos hechos manifestados por el accionante, lo anterior con el objetivo de identificar la presencia de grupos al margen de la ley y así evidenciar si alguno de esos grupos originaron el hecho amenazante o si tiene alguna incidencia sobre el evaluado.

En consecuencia, alega que terminado el resultado de la evaluación de nivel de riesgo, el estudio arrojó la existencia de un riesgo extraordinario con matriz de 52,22%, el cual se presentó ante los delegados que integran el CERREM, en sesión 06 de diciembre de 2021, quienes analizaron y valoraron el nivel de riesgo determinado por el CTAR, siendo validado como extraordinario y además recomendaron ajustar las medidas de protección consistentes en: ratificar un (01) chaleco blindado, un (01) medio de comunicación y un (01) hombre de protección, finalizar un (01) hombre de protección y un (01) vehículo convencional; mismas adoptadas por la UNP mediante Resolución No.10648 de 29 diciembre de 2021 y frente a la cual el accionante interpuso recurso de reposición, resuelto por medio de la Resolución No. 3601 de 10 mayo 2022 a través de la cual se resolvió no reponer la Resolución No. 10648.

⁴ Expediente digital- documento 07 denominado contestación tutela 2022-00155-00.

13001-33-33-007-2022-00155-01

Así mismo, expone que para la vigencia del año 2020 existían circunstancias que originaron un nivel de riesgo extraordinario con una matriz de 54.44%, sin embargo, esas circunstancias variaron y la matriz disminuyó en la vigencia 2021 a un 52.22%, por lo que a pesar de seguir inmerso en un riesgo extraordinario la intensidad disminuyó, razones por las que ajustaron las medidas de protección.

Finalmente, indica que el accionante cuenta con una orden de trabajo activa No. 503050, por medio de la cual se realiza un nuevo estudio de nivel de riesgo por hechos sobrevinientes en el que se analizaran los nuevos hechos manifestados.

3.3.-SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA.⁵

Mediante sentencia de fecha de diez (10) de junio de dos mil veintidós (2022), el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Cartagena, declaró amenazados los derechos fundamentales a la vida, integridad personal y seguridad personal, por parte de la UNP, a pesar de encontrarse pendiente un estudio de valoración de riesgo sobre la seguridad del actor.

El A-quo fundamentó su decisión considerando que el accionante es persona que en su cotidianidad y entorno presenta riegos que ameritan la protección del Estado, misma que si bien es cierto es presentada por la UNP, fue disminuida a través de la expedición de las Resoluciones Nos. 10648 del 2021 y 3601 del 10 de mayo de 2022, las cuales consideraron que se presentó una disminución en el estado de riesgo.

Además, que de conformidad con lo indicado en el informe de tutela por la UNP, existe una nueva situación de riesgo que pone en peligro la vida, integridad y seguridad del actor, aspecto que no fue valorado en su

⁵**PRIMERO:** Declarar amenazados los derechos a la vida, integridad y seguridad del señor Libardo Palomino Palomino, por parte de la Unidad Nacional de Protección, por la disminución en su esquema de seguridad, según lo establecido en la parte motiva.

SEGUNDO: Ordenar a la Unidad Nacional de Protección, mantener el esquema de seguridad otorgado inicialmente al señor Libardo Palomino Palomino, es decir el consistente en: dos hombres de protección, un vehículo convencional, un chaleco y un medio de comunicación, hasta tanto se culmine con el nuevo estudio de valoración del riesgo y se pueda llegar a tomar una nueva decisión administrativa sobre el estado actual de su seguridad.

TERCERO: Dejar sin efectos los actos administrativos contenidos en la Resolución 10648 del 2021 y la Resolución 3601 del 10 de mayo de 2022, mediante las cuales se modificó el esquema de seguridad del señor Libardo Palomino Palomino."

13001-33-33-007-2022-00155-01

momento por la entidad accionada al instante de tomar la decisión de disminuir su esquema de seguridad.

3.4.-IMPUGNACIÓN DE LA SENTENCIA.⁶

La UNP presentó impugnación el día 14 de junio de 2022, manifestando que el Juez de primera instancia no tomó en consideración que la entidad competente y avalada para recomendar las medidas de protección es el CERREM, el cual recomendó las medidas de protección idóneas y pertinentes para el caso en cuestión, de conformidad con el resultado ponderado en el estudio de riesgo.

Por lo anterior, considera que al ordenar restablecer las medidas de protección, se desconoce la decisión de los delegados interinstitucionales que conforman el CERREM como autoridad administrativa, quien determinó en el correspondiente estudio un riesgo extraordinario con una matriz de 52,22%, situación legal y fáctica por la que se recomendaron las medidas de protección para el año 2021.

Así pues, solicita que la sentencia dictada por el juez de primera instancia sea revocada y sean denegados los derechos fundamentales invocados, debido a que la UNP no puede mantener medidas de protección a favor del accionante sin ser recomendadas por el CERREM y por pretender vía tutela desconocer el procedimiento establecido en el Decreto 1066 de 2015, produciendo que el Juez Constitucional modifique y ordene unas medidas de protección que no fueron recomendadas para su caso.

3.5.- ACTUACIÓN PROCESAL

A través del auto de fecha veintiuno (21) de mayo de dos mil veintidós (2022)⁷, el A-quo concedió la impugnación presentada por la UNP, no obstante, esta Sala evidencia que la fecha en la que se profirió el auto precitado no coincide con el orden cronológico de las actuaciones del proceso, incluso, la correspondiente fecha se sitúa días antes a aquella en la que el accionante presentó la acción de tutela, es decir, el 26 de mayo de 2022.

⁶ Folios 01-06- Expediente digital, documento 10 denominado escrito de impugnación.

⁷ Expediente digital, documento 11T denominado 2022-00155 Concede Impugnación

13001-33-33-007-2022-00155-01

No obstante, se observa en la página 03 del auto en mención⁸ que el documento fue generado el día 21 de junio a las 3:47 de la tarde, razón por la cual la Sala tendrá esa fecha como aquella en la que se concedió la impugnación.

La presente tutela fue repartida a esta Corporación, mediante acta de reparto de fecha ocho (08) de julio de dos mil veintidós (2022)⁹

IV. CONTROL DE LEGALIDAD

Revisado el expediente se observa que en el desarrollo de las etapas procesales se ejerció el control de legalidad, y, en consecuencia, como no se observan vicios que acarreen la nulidad del proceso o impidan proferir decisión, se procede resolver la alzada.

V. CONSIDERACIONES

5.1. COMPETENCIA

Conforme lo establecido el Decreto 2591 de 1991, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR**, es competente para conocer en segunda instancia de la presente acción.

5.2. PROBLEMA JURÍDICO

Los problemas jurídicos son:

¿Se encuentran reunidos en la presente acción de tutela los requisitos de procedencia exigidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional para ser analizada de fondo?

En caso de superarse los requisitos de procedibilidad de la tutela, se estudiará como segundo el siguiente:

¿La UNP amenaza los derechos fundamentales a la vida, la integridad personal y la seguridad del señor Libardo Palomino Palomino al reducir sus medidas de protección mediante la Resolución 10648 de 2021 y no

⁸ Folio 03-expediente digital, documento 11T denominado 2022-00155 Concede Impugnación

⁹ Expediente digital, carpeta segunda instancia, documento 04ActaReparto

13001-33-33-007-2022-00155-01

reponer la misma a través de la Resolución 3601 del 10 de mayo de 2022?

En atención a los antecedentes procesales del caso sub judice, la Sala deberá estudiar, (i) el cumplimiento de los requisitos de procedencia de la tutela, (ii) el derecho a la seguridad de las personas cuando se encuentra en riesgo la vida y por último, (iii) analizar el caso en concreto.

5.3. TESIS DE LA SALA.

Respecto al primer problema jurídico, considera la Sala que la presente acción constitucional reúne los requisitos de procedibilidad para realizar su estudio de fondo frente a los derechos fundamentales a la vida, integridad personal y seguridad.

Frente al segundo problema jurídico estima la Sala que la UNP amenaza los derechos fundamentales a la vida, integridad personal y seguridad del accionante.

5.4. REQUISITOS GENERALES DE PROCEDENCIA.

5.4.1.- Legitimación en la causa.

Sobre el particular el artículo 1º del Decreto 2591 de 1991¹⁰ dispone que la acción de amparo constitucional puede ser interpuesta por cualquier persona en nombre propio o a través de representante, como en el caso en concreto, a fin de solicitar la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o particulares.

5.4.1.1. Legitimación en la causa por activa.

En armonía con lo antecedente, en efecto, el señor Libardo Palomino Palomino, quien actúa en nombre propio, se encuentra legitimado en la causa por activa para reclamar la protección de los derechos fundamentales a la vida, la integridad personal y la seguridad, los cuales

¹⁰ Decreto 2591 de 1991, artículo 1. Documento autentico.

13001-33-33-007-2022-00155-01

considera vulnerados, en virtud de que acreditó que a través de la Resolución No. 10648 de diciembre de 2021, proferida por la UNP, se le disminuyeron las medidas de protección que le venían siendo brindadas.

5.4.1.2. Legitimación en la causa por pasiva.

Con relación a la legitimación en la causa por pasiva, la presente acción de tutela es dirigida en contra de la UNP y el CERREM, entidades que presuntamente están vulnerando los derechos fundamentales invocados, pues se demostró que la Resolución No. 10648 de diciembre de 2021, mediante la cual se le disminuyeron las medidas de protección del actor, fue expedida por la UNP, previo concepto de recomendación del CERREM.

5.4.2. Inmediatez.

La Corte Constitucional¹¹ ha sostenido que la inmediatez es una exigencia jurisprudencial que reclama la verificación de una correlación temporal entre la solicitud de tutela y el hecho judicial vulnerador de los derechos fundamentales.

La acción de tutela cumple con el requisito de la inmediatez, por cuanto, conforme a lo relatado por la parte accionante, entre la presunta conducta que causó la vulneración de los derechos fundamentales del titular y la formulación de la demanda, se observa que existe un lapso razonable, pues se evidencia que la Resolución No. 3601 de 10 de mayo de 2022, mediante la cual se ordenó no reponer la Resolución No. 10648 de diciembre de 2021, fue notificada el día 20 de mayo de 2022 y la acción constitucional fue presentada el día 26 de mayo de 2022.

5.4.3. Subsidiariedad.

En relación con el principio de subsidiariedad, la Honorable Corte Constitucional ha manifestado que la acción de tutela sólo procederá cuando **(i)** no existan otros medios de defensa judiciales para la protección del derecho amenazado o desconocido; cuando **(ii)** existiendo esos mecanismos no sean eficaces o idóneos para salvaguardar los derechos fundamentales en el marco del caso concreto, evento en que la tutela

¹¹ Corte Constitucional, sentencia SU184/19 de ocho (8) de mayo de dos mil diecinueve (2019). M.P: Alberto Rojas Ríos

13001-33-33-007-2022-00155-01

desplaza el medio ordinario de defensa; o cuando **(iii)** sea imprescindible la intervención del juez constitucional para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, hipótesis en la cual el amparo opera en principio como mecanismo transitorio de protección.

Dicho lo anterior, en el caso que se examina, la Sala encuentra que si bien el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho podría estimarse, en principio, como un mecanismo idóneo para atacar el acto administrativo que ordenó la disminución de las medidas de protección del accionante y aquel que ordenó no reponerla, el mismo no resulta eficaz ni idóneo para proteger el derecho a la vida, la integridad personal y la seguridad, además cuando lo que se debate es la afectación directa de los derechos fundamentales invocados y no la legalidad o validez de los mencionados actos administrativos.

Así pues, debido a la inminencia y gravedad de la afectación de los derechos fundamentales del accionante, un eventual proceso ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo podría demorar un lapso prolongado, tiempo en el cual se puede consumir el riesgo al que está expuesto el señor Libardo Palomino Palomino.

Por lo precedente, en la presente acción de tutela se encuentra superado este requisito de procedencia.

5.5.- MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

5.5.1.- El derecho a la seguridad de las personas cuando se encuentra en riesgo la vida.

La Honorable Corte Constitucional¹² ha indicado que proteger la vida de las personas que se encuentran bajo amenaza es una responsabilidad inalienable del Estado, obligación que se soporta en el artículo 2 de la Constitución Política, el cual contempla, entre otras cosas, que dentro de los fines esenciales del Estado, está asegurar la convivencia pacífica y proteger, a través de las autoridades, a todas las personas residentes en Colombia. En ese sentido, resulta menester indicar que es de obligatorio cumplimiento para el Estado, respetar la vida y protegerla, obligaciones que conlleva a

¹² Corte Constitucional, Sentencia T-199 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

13001-33-33-007-2022-00155-01

que las autoridades públicas estén doblemente obligadas, es decir, por una parte no vulnerar el derecho fundamental a la vida y por otra parte evitar que terceros lo afecten.

Así las cosas, el Estado, cuando tenga conocimiento de amenazas sobre la existencia y tranquilidad de personas que desarrollen actividades de riesgo en los términos del conflicto, debe responder a las demandas de atención de manera cierta y efectiva, por lo cual no es posible que el Estado pretenda incumplir sus deberes, minimizando la realidad que afecta a ciertos grupos vulnerables y que requieren de especial protección por parte de las autoridades.

De otra parte, la Corte¹³ ha establecido que la amenaza contra los derechos es una violación potencial que se presenta como inminente y próxima, por lo que frente a ella la función protectora del juez consiste en evitarla.

En consecuencia, se han establecido criterios de apreciación de los hechos que demandan la intervención del Estado, esto, con el fin de fijar si existe grave peligro, así pues, la primera de ellas requiere que los jueces de tutela efectúen una verificación objetiva mediante la estimación de su ocurrencia empírica y su repercusión jurídico-constitucional y la segunda, incorpora criterios subjetivos y objetivos, configurándose no tanto por la intención de la autoridad pública o el particular, cuando sea del caso, sino por el resultado que su acción o abstención pueda tener sobre el ánimo de la persona presuntamente afectada.

Así pues, la Corte¹⁴ ha manifestado que las autoridades encargadas de valorar los hechos con base en los cuales se solicitan las medidas de protección deben analizar los factores objetivos y subjetivos para asentar las circunstancias y decidir si hay lugar a dicha protección, considerando los criterios de (i) realidad de la amenaza, (ii) la individualidad de la amenaza (iii) la situación específica del amenazado (iv) el escenario donde se presentan las amenazas y por último, (v) inminencia del peligro.

En tal sentido, la UNP como entidad competente, tiene el deber de garantizar las medidas de protección que estime adecuadas y suficientes

¹³ Corte Constitucional, sentencia T-473/18 de diez (10) de diciembre de dos mil dieciocho (2018). M.P: Alberto Rojas Ríos.

¹⁴ Corte Constitucional, sentencia T-1026/02 de noviembre veintisiete (27) de dos mil dos (2002). M.P: Rodrigo Escobar Gil.

13001-33-33-007-2022-00155-01

para evitar que el riesgo extraordinario o extremo sobre una persona se materialice, las cuales deben ser oportunas y ajustadas a las circunstancias del caso particular; adicionalmente, las decisiones proferidas tienen que respetar las garantías propias del debido proceso administrativo y, en particular, la carga de motivación. El razonamiento debe estar soportado en argumentos técnicos y específicos sobre su situación; y no en consideraciones abstractas u ocultas sobre el nivel de riesgo, que no permitan al interesado conocer las razones por las cuales este fue denegado u otorgado de manera diferente a sus expectativas¹⁵.

Por lo expuesto, la decisión final recae en el Director de la UNP, quien deberá tener en cuenta las recomendaciones formuladas por el CERREM, para luego presentar la conclusión a través de un acto administrativo, con las exigencias que ello supone, especialmente la suficiente motivación.

5.6.- DEL CASO EN CONCRETO

5.6.1. Material probatorio relevante.

Esta Sala, al examinar el expediente digital de la presente acción constitucional, encontró lo siguiente:

- Copia de la Resolución No. 10648, proferida por la UNP el día 29 de diciembre de 2021.¹⁶
- Copia de recurso de reposición y en subsidio apelación presentado por el señor Libardo Palomino Palomino en contra de la Resolución No. 10648.¹⁷
- Copia de la Resolución No. 3601, proferida por la UNP el día 10 de mayo de 2022.¹⁸
- Copia de denuncia presentada por el señor Libardo Palomino Palomino ante la Fiscalía General de la Nación el día 13 de diciembre de 2021.¹⁹
- Copia de comunicado mediante el cual el accionante recibió amenaza.²⁰

¹⁵ Corte Constitucional, sentencia T-707 de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa.

¹⁶ Folios 33-40-Expediente digital, documento 01DEMANDA

¹⁷ Folios 41-47-Expediente digital, documento 01DEMANDA

¹⁸ Folios 48-54-Expediente digital, documento 01DEMANDA

¹⁹ Folios 55-60-Expediente digital, documento 01DEMANDA

²⁰ Folios 61-Expediente digital, documento 01DEMANDA

13001-33-33-007-2022-00155-01

- Copia de denuncia presentada por el señor Palomino Palomino ante la Fiscalía 09 Especializada de Cartagena, en fecha de 06 de mayo de 2022.²¹
- Oficio proferido por la Defensoría del Pueblo con fecha 13 de mayo de 2022, a través del cual se trasladó la denuncia realizada por el accionante y se solicitó la implementación de medidas de protección.²²
- Copia de certificado de existencia y representación legal de la entidad sin ánimo de lucro: Asociación Nacional de Víctimas por el Acceso a la Tierra y la Restitución de Tierra-Tierra y Vida, con fecha de 24 de mayo de 2022.²³

5.5.2. Valoración de los hechos probados de cara al marco jurídico.

En el caso *sub-examine*, la controversia radica en que el accionante alega que la UNP y el CERREM con la expedición de las Resoluciones Nos. 10648 de 29 de diciembre de 2021 y 10648 de 10 de mayo de 2022, mediante la cual se le disminuyó su esquema de seguridad vulneran sus derechos fundamentales a la vida, la integridad personal y a la seguridad, debido a que no consideraron las denuncias presentadas los días 13 de diciembre de 2021 y 06 de mayo de 2022 ante la Fiscalía General de la Nación, en las que figura como víctima; por su parte la UNP sostiene que su decisión se adoptó tomando en consideración las recomendaciones derivadas del resultado de estudio de riesgo realizado por el CERREM para el caso en cuestión.

En principio, se observa que el señor Libardo Palomino Palomino es líder social y ejerce el cargo de Vicepresidente de la entidad Tierra y Vida, de conformidad con el certificado de existencia y representación legal, expedido por la Cámara de Comercio de Bogotá el día 24 de mayo de 2022²⁴, en razón a ello gozaba de medidas de medidas de protección otorgadas por la UNP, consistentes en dos (02) hombres de protección, un (01) chaleco blindado, un (01) medio de comunicación y un (1) vehículo convencional.

De otro lado, se evidencia un conjunto de denuncias interpuestas por el

²¹ Folio 62-Expediente digital, documento 01 Demanda.

²² Folio 64-Expediente digital, documento 01 Demanda.

²³ Folios 65-70-Expediente digital, documento 01 Demanda.

²⁴ Folios 65-70-Expediente digital, documento 01 Demanda.

13001-33-33-007-2022-00155-01

accionante ante la Fiscalía General de la Nación, como lo es la presentada el día 13 de diciembre de 2021 por el delito de amenazas contra defensores de derechos humanos y servidores públicos, y la radicada el día 06 de mayo de 2022, en donde expuso que el día 04 de mayo de 2022 una persona movilizada en una motocicleta (sin placa) y con el rostro cubierto, se acercó a su domicilio de forma sospechosa.

También quedó demostrado que el día 29 de diciembre de 2021 la UNP profirió la Resolución No. 10648, mediante la cual se resolvió (i) adoptar las medidas de protección recomendadas por el CERREM, consistentes en ajustar las medidas de seguridad, así pues, por un lado, se ratificó un (01) hombre de protección, un (01) chaleco blindado y un (01) medio de comunicación, y por otro, se finalizó con el servicio de un (01) hombre de protección y un vehículo convencional, y (ii) definió el término de temporalidad de las mencionadas medidas de protección, por un lapso de 12 meses contados a partir de la firmeza del acto administrativo.

Consecuentemente, se observa que el señor Palomino Palomino interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación en contra de la Resolución No. 10648 de 29 de diciembre de 2021, por lo que a través de la Resolución No. 3601 de 10 de mayo de 2022, la UNP decidió no reponer el acto administrativo ya mencionado.

Ahora bien, en procura de resolver el caso que nos ocupa, evidencia la Sala que encontrándose en curso el trámite de estudio de nivel de riesgo previsto para dictar y ordenar las medidas de protección del accionante, el actor puso en conocimiento de la UNP la denuncia presentada ante la Fiscalía en fecha 13 de diciembre de 2021, la cual fue remitida el día 18 de diciembre de 2021 a través de la dirección de correo electrónico correspondencia@unp.gov.co, no obstante, en la Resolución No. 10648 proferida el 29 de diciembre de 2021 por la UNP solo consideró la denuncia interpuesta por el señor Palomino Palomino el día 07 de julio de 2021, además de ello, decidió por medio de la Resolución No. 3601 de 10 de mayo de 2022 no reponer su decisión, nuevamente, sin tener en cuenta la denuncia en comentario²⁵.

²⁵ Págs. 10-11-Expediente digital, 01DEMANDA

13001-33-33-007-2022-00155-01

Sobre el accionante, se tiene que se trata de un líder social que funge como vicepresidente de la asociación "Tierra y Vida", y ha sido calificado con un riesgo de vida extraordinario, por lo que le fue asignado, en principio, un esquema de seguridad compuesto por un (01) chaleco blindado, un (01) medio de comunicación celular, dos (02) hombres de protección y un (01) vehículo convencional, sin embargo, mediante Resolución 10648 de 29 de diciembre de 2021 a dicho esquema se le suprimió un (01) hombre de protección y el vehículo convencional, avizora la Corporación, tal como se mencionó, que estas medidas fueron tomadas sin tener en cuenta las amenazas denunciadas por el actor el día 13 de diciembre de 2021 ante la Fiscalía y el día el día 04 de mayo de 2022, antes de que se expidiera la Resolución mediante la cual se decide el recurso de reposición y en subsidio de apelación interpuesto por el accionante.

En suma, resulta reprochable el accionar de las accionadas, pues la disminución del esquema de seguridad del que gozaba el accionante puede facilitar un escenario que finalmente trasgreda su integridad física y su vida; es razonable llegar a tal conclusión, cuando se observa la denuncia del 13 de diciembre de 2021, en donde el tutelante relata haber encontrado un panfleto en la terraza de su casa, en donde con nombre propio es amenazado con una "limpieza" por su labor en la asociación "Tierra y Vida", además, el día 04 de mayo del 2022, en horas de la noche una moto sin placas, conducida por un sujeto con el rostro cubierto empezó a indagar sobre el paradero del señor Libardo Palomino.

Lo expuesto, debería encender las alarmas de las accionadas, con miras de garantizarle al accionante el mayor esquema de seguridad posible, con el fin de salvaguardar sus derechos y pueda de forma segura, cumplir con su actividad social, es pertinente entonces, resaltar la labor que realizan los defensores de derechos humanos, pues la función que estos efectúan visibiliza los problemas que se suscitan dentro de un determinado contexto social y cultural, poniendo generalmente en riesgo su vida e integridad personal por proteger los derechos de las comunidades o grupos de personas que se encuentra en riesgo o en situación de vulnerabilidad.

Para esa Magistratura, el respeto y protección del derecho a la vida implica que las medidas de seguridad deben trascender del plano meramente formal, para ubicarse en un contexto en el que la efectividad de sus derechos fundamentales sea una prioridad, teniendo en cuenta la realidad

13001-33-33-007-2022-00155-01

que se presenta en los diferentes territorios del país, en especial, aquellos que se han visto fuertemente afectados por el conflicto armado, máxime cuando se observa que el trabajo social del actor se ejecuta justamente, con víctimas de la violencia.

Tomando en consideración todo lo anterior, es claro para la Sala que la decisión de la UNP de disminuir las medidas de seguridad del ciudadano Libardo Palomino Palomino fue tomada con base en el estudio de valoración de riesgo realizado por el CERREM el día 06 de diciembre de 2021, y que no tuvo en cuenta la realidad que afecta al accionante y las denuncias antes mencionadas, determinación que afectó directamente los derechos fundamentales a la vida, la integridad, la seguridad y la libertad de locomoción del accionante.

De otra parte, no es cierto, como lo da a entender el jefe de la Oficina Jurídica de la UNP en el escrito de impugnación, que al ordenar restablecer las medidas de protección se desconoce la decisión de los delegados interinstitucionales que conforman el CERREM, tal razonamiento es equívoco en tanto confiere a las recomendaciones del CERREM un alcance contrario al sentido natural del vocablo **“recomendación”**. Además, contraviene una lectura integral del Decreto 1066 de 2015 que, de forma clara, reitera que el CERREM es un órgano interinstitucional y consultivo encargado de *“recomendar al Director de la Unidad Nacional de Protección, la finalización o suspensión de las medidas de protección cuando a ello hubiere lugar”*²⁶, por lo que el Director de la UNP, podrá apartarse o adoptar mediante acto administrativo de las recomendaciones proferidas por la CERREM.

En vista de lo expuesto, esta Sala confirmará la decisión del juez de primera instancia mediante el la cual se declararon amenazados los derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal y a la seguridad del señor Libardo Palomino Palomino.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar, administrando justicia en nombre de la República, y por autoridad de la ley,

FALLA

²⁶ Decreto 1066 de 2015, Artículo 2.4.1.2.38 numeral 6°. Documento auténtico.

13001-33-33-007-2022-00155-01

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia diez (10) de junio de dos mil veintidós (2022) proferida por el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Cartagena.

SEGUNDO: NOTIFÍQUESE la presente providencia a las partes por el medio más expedito y **COMUNÍQUESE** al juzgado de origen.

TERCERO: REMITIR por Secretaría el expediente dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de la presente providencia, a la Corte Constitucional para su eventual revisión y envíese copia de la misma al juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

El proyecto de esta providencia fue considerado y aprobado en Sala Virtual de la fecha.

LOS MAGISTRADOS,



JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL



MARCELA DE JESÚS LÓPEZ ÁLVAREZ

MOISÉS DE JESÚS RODRÍGUEZ PÉREZ
Salvamento de voto parcial