



Radicado: 13001-33-33-015-2018-00268 -01

Cartagena de Indias D. T. y C., diecinueve (19) de diciembre de dos mil dieciocho (2018)

Medio de control	ACCIÓN DE TUTELA – IMPUGNACIÓN
Radicado	13001-33-33-015-2018-00268 -01
Accionante	ORTALIDES CASTRO LARES
Accionado	PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA, MINISTERIO DEL INTERIOR, UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN (U.N.P)
Tema	DERECHO A LA VIDA, INTEGRIDAD Y SEGURIDAD PERSONAL, DEBIDO PROCESO
Magistrada Ponente	CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE

Procede la Sala fija No. Del Tribunal Administrativo a decidir la impugnación presentada por la entidad accionada, contra la sentencia de primera instancia de fecha dos (02) de noviembre de dos mil dieciocho (2018), proferida por el Juzgado Décimo Quinto Administrativo del Circuito de Cartagena, mediante la cual se tutelaron los derechos fundamentales a la vida, integridad y seguridad personal y debido proceso del señor ORTALIDES CASTRO LARES.

I. ANTECEDENTES

1. La solicitud de amparo

1.1 Hechos relevantes planteados por la parte accionante

1.1.1 Mediante Resolución No 2314 del 18 de abril de 2017, la Unidad Nacional de Protección, resolvió adoptar las recomendaciones emitidas por el CERREM, a favor del señor ORTALIDES CASTRO LARES, que avaló y validó el estudio de nivel de riesgo extraordinario.

1.1.2 La Resolución No. 4232 del 01 de junio de 2018 se sustenta en argumentos que desprecian la situación de amenaza a la que se encuentran sometidos los dirigentes sociales y políticos, en especial los dirigentes sindicales.

1.1.3 Manifiesta el accionante que, se encuentra en riesgo por pertenecer a la organización sindical del sector de la salud.

1.1.4 Señala que, por su condición de Director del Departamento de Educación de La CUT Subdirectiva, hace presencia en zonas donde habitan grupos armados al margen de la ley, como los Montes de María, Municipios de la Depresión Momposina, Municipios de la Mojana, Brazo de Loba y Sur de Bolívar.

1.1.5 Arguye que, no es justo que le retiren el vehículo de protección si aún su



Radicado: 13001-33-33-015-2018-00268 -01

riesgo sigue siendo extraordinario y que el Ministerio del Interior por intermedio del Comité de Evaluación del Riesgo Recomendaciones y Medidas (CERREM) viola el artículo 26 de la Ley 1453 de 2011 e impide y perturba el ejercicio y realización de actividades sindicales.

1.2 Pretensiones:

Solicita que (i) se protejan sus derechos fundamentales a la vida, seguridad personal y al debido proceso administrativo. Como consecuencia de ello, (ii) se ordene a la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN, no dar aplicación a los efectos jurídicos de la Resolución No. 4232 del 1 de junio de 2018, en la que se desconoció la validación de estudio del nivel de riesgo extraordinario que suscribió la Coordinación Secretaría Técnica Comité de Evaluación y Recomendación de Medidas, que avaló y validó el estudio de nivel de riesgo extraordinario, con fecha 18 de abril de 2017; (iii) se ordene mantener los instrumentos, herramientas y personal que hasta ahora le han garantizado la vida; el vehículo asignado para su protección, chaleco blindado y las comunicaciones, en igualdad de condiciones, como hasta ahora han demostrado su efectividad en la protección de su vida.

2. Actuación procesal relevante

2.1. Admisión y notificación

La solicitud de amparo se admitió mediante auto de fecha ocho (08) de agosto de 2018¹ proferido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena - Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, en el cual se concedió la medida provisional solicitada por el accionante consistente en "*Ordenar a la Unidad Nacional de Protección mantener provisionalmente el esquema de seguridad colectiva que venía asignado al Sr. Ortalides Castro, hasta tanto se resuelva la presente acción constitucional*", se ordenó notificar por el medio expedito a las entidades accionadas y al Defensor del Pueblo- Regional Bolívar. Por auto de fecha cuatro (4) de octubre de dos mil dieciocho (2018)², la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil declaró la falta de competencia funcional de la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Cartagena para conocer en primera instancia de la acción de tutela, y en consecuencia, decretó la nulidad de la sentencia proferida el 16 de agosto de 2018, manteniendo la validez de lo actuado antes de esa decisión. El proceso fue repartido al Juzgado Décimo Quinto Administrativo del Circuito de Cartagena³

¹ Folios 50-51

² Folios 220 – 228.

³ Folio 241.



3. Informes rendidos

3.1. POLICÍA NACIONAL- DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN Y SERVICIOS ESPECIALES⁴

La entidad vinculada rindió informe por medio de correo electrónico el día 10 de agosto de 2018, solicitando se declare la improcedencia de la presente acción en relación con la vinculación de la Policía Nacional, Director de Protección y Servicios Especiales, por no existir legitimación en la causa por pasiva.

Señaló que, para el caso de estudio el procedimiento para evaluar el nivel de riesgo y asignar Medidas de Protección para las personas que buscan protección por el Estado se encuentra establecido en el Decreto 1066 de 2015, admitiendo que es la Unidad Nacional de Protección el organismo creado para analizar el riesgo en que se encuentra cada persona y determinar cuáles resultan ser las medidas de protección.

Manifiesta que, respecto de los hechos y argumentos esgrimidos por el tutelante, la Unidad de Protección a través del procedimiento ordinario establecido por el programa de Protección a su cargo, determinó las medidas de protección oportunas, idóneas y eficaces respecto del presunto riesgo que afronta el señor ORTALIDES CASTRO LARES como dirigente Sindical del sector de la salud.

Por último, arguye que las obligaciones de la Policía Nacional han sido oportunas y debidamente atendidas, y de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente únicamente se podrían implementar en caso de proceder, unas medidas de tipo preventivo, es decir revistas y rondas por parte de esta entidad para la protección del accionante.

3.2 MINISTERIO DEL INTERIOR ⁵

Manifiesta que esa entidad no se encuentra legitimada por pasiva, como quiera que, a partir del primero (1) de noviembre de dos mil once (2011) se procedió a trasladar a la Unidad Nacional de Protección, el programa de Protección que actualmente se encuentra reglamentado por el Decreto 1066 de 2015. Explica que, la Unidad Nacional de Protección es un establecimiento público con personería jurídica, con patrimonio independiente y autonomía administrativa, para atender cada uno de los asuntos relacionados con el cumplimiento de las funciones que le son predicables y en particular, lo ateniende al Programa Nacional de Protección, por tal razón, el Ministerio del Interior no tiene competencia para pronunciarse respecto de la adopción, modificación o restablecimiento de las medidas de seguridad que se deben implementar al accionante.

⁴ Folio 73-76

⁵ Folio 113-114.



Radicado: 13001-33-33-015-2018-00268 -01

Por último, expresó que este Ministerio solo presenta recomendaciones frente a las medidas de protección a adoptar, de tal manera que la entidad encargada y quien tiene la responsabilidad exclusiva de definir las medidas y la manera cómo se imponen, es la Unidad Nacional de Protección.

3.3. LA UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN⁶

En su informe, solicita que se declare improcedente la acción de tutela, explicando en primer lugar que, el análisis realizado por el CTRAI –Grupo Técnico de Recopilación y Análisis de Información- y las validaciones y recomendaciones hechas por el Grupo de Valoración Preliminar GVP y el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas –CERREM-, cuentan con el voto de delegados de diferentes entidades del Estado, y los dos últimos no pertenecen a esa Unidad, por lo que sus decisiones son independientes. Únicamente, la persona que actúa como Secretario en cada uno de ellos es un funcionario de la UNP, el cual no posee ni voz, ni voto dentro de las deliberaciones de los Comités. En ese sentido, el Director de la Unidad Nacional de Protección toma las recomendaciones del CERREM para la implementación, ajuste o retiro de medidas de protección, dependiendo de cada caso en particular.

Señala además, que realizó las siguientes actuaciones con relación a la situación del accionante:

Para el año 2014, el señor ORTALIDES CASTRO LARES fue evaluado inicialmente mediante la Orden de Trabajo No. 66572, como población objeto del programa de protección, en los términos del artículo 2.4.1.2.6, del Decreto 1066 de 2015: "3. Dirigentes o activistas sindicales" en el cual se validó su nivel de riesgo EXTRAORDINARIO con una matriz de 51.66%. Posteriormente, el CERREM recomendó: "*Ratificar su vinculación en el esquema colectivo de protección Tipo 1, conformado por (1) vehículo convencional y dos (2) hombres de protección. Ratificar como medida individual un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco antibalas*".

En esa misma línea, para el año 2015 se llevó a cabo una revaluación para el caso del accionante respecto de su nivel de riesgo por temporalidad, como lo indica el artículo 2.4.1.2.40, parágrafo 2 del Decreto 1066 de 2015, presentado ante el Grupo de Valoración Preliminar (GVP) en sesión de fecha 14 de septiembre de 2015, en el cual se validó su nivel de riesgo como EXTRAORDINARIO con una Matriz del 51.11%. El CERREM recomendó, ratificar las medidas de protección que gozaba el accionante, por lo cual la UNP acató dicha medida a través de la Resolución No 0240 del 22 de octubre de esa anualidad. Para el año 2017, fue revaluado el señor ORTALIDES CASTRO LARES ratificándose la medida de protección que le había brindado la Unidad Nacional de Protección.

⁶ Folio 78-91



Radicado: 13001-33-33-015-2018-00268 -01

Manifiesta que, para el año 2018 se realizó una nueva valoración de riesgo por temporalidad, bajo la Orden de Trabajo No. 266678 en sesión de fecha 15 de mayo de 2018 por el GVP, determinando el riesgo EXTRAORDINARIO con una Matriz de 50.55%, por lo cual, el CERREM recomendó para el caso ajustar las medidas de protección, finalizando con el esquema de protección tipo 1 colectivo, dejando como protección un (1) medio de comunicación, un (1) chaleco blindado y un (1) hombre de protección; por lo cual el Director General profirió la Resolución No. 4232 del 1 de junio de 2018. Contra este acto administrativo, el accionante interpuso recurso de reposición, el cual fue resuelto de manera desfavorable por la entidad.

Finalmente, advierte que las circunstancias que originaron el nivel de riesgo extraordinario respecto del accionante no se perpetúan en el tiempo, dado que el último estudio de nivel del riesgo desarrollado después de evaluar todos los factores, hechos y circunstancias que puedan afectar el nivel de riesgo, determinó que el mismo a pesar de ser extraordinario, disminuyó su intensidad, lo que significa que la Unidad no debe proveer las mismas medidas de protección, y que de mantenerlas generaría un detrimento patrimonial e inseguridad jurídica en sus actuaciones.

4. Sentencia de Primera Instancia⁷

El Juzgado Décimo Quinto Administrativo del Circuito de Cartagena mediante sentencia de fecha 02 de noviembre de 2018, resolvió conceder el amparo de los derechos fundamentales a la vida, integridad y seguridad personal y debido proceso del señor ORTALIDES CASTRO LARES y ordenó a la Unidad Nacional de Protección que dentro las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la sentencia, iniciara las actuaciones necesarias para que en un plazo no mayor a diez días, valorara nuevamente de manera objetiva y razonada la situación del accionante. Así mismo, ordenó como medida provisional mantener el esquema de seguridad que le fue asignado por el Tribunal Superior del Distrito de Cartagena Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras y ratificada por la Corte Suprema de Justicia Civil Familia el 4 de octubre de 2018.

Como fundamento de su decisión, sostuvo que en la Resolución No. 4232 de 1 de junio de 2018 no se evidencia motivación técnica, para cambiar las medidas de seguridad que tenía asignadas el accionante; tampoco se describen circunstancias de tiempo, modo y lugar, la situación de seguridad específica y propias del actor, que justifiquen el cambio en el esquema de seguridad, lo que en criterio de la A quo contraría lo señalado por la Corte Constitucional en sentencia T-244 de 2014.

Adicionalmente, advirtió que la Unidad Nacional de Protección no notificó al accionante, del estudio de nivel de riesgo en el cual fundamentó la Resolución

⁷ Folio 243-255



Radicado: 13001-33-33-015-2018-00268 -01

No. 4232 de 1 de junio de 2018, por lo que ha vulnerado el derecho al debido proceso del accionante, al no tener oportunidad del mismo.

Finalmente, aclaró que si bien el actor puede acudir ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa a través del medio de control de nulidad y restablecimiento para atacar la Resolución No. 4232 del 1 de junio de 2018, y la Resolución 6415 de 01 agosto de 2018 por medio del cual la UNP resolvió el recurso de reposición interpuesto por el señor ORTALIDES CASTRO LARES, es procedente la acción de tutela en atención a las condiciones especiales del accionante, quien es un dirigente sindical que según las pruebas aportadas presenta un nivel de riesgo extraordinario con una matriz de 50.55% y teniendo en cuenta que lo reclama es la protección de su derecho fundamental a la seguridad personal y a la vida, que según el *a quo* no podría ser debatida por los medios ordinarios puesto que resultarían ineficaces para obtener la protección propuesta.

5. Impugnación⁸

Indica que para el presente caso se configura el hecho superado, puesto que la Juez de primera instancia, no tuvo en cuenta que la Unidad Nacional de Protección, desde un inicio, con el escrito de la contestación de tutela (OFI18-00033424 de fecha 10 de agosto de 2018), le informó al Tribunal Superior del Distrito de Cartagena – Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, que bajo el margen de sus competencias se adelantaron las gestiones técnico administrativas tendientes a procurar la protección de los derechos a la vida e integridad personal del accionante. En ese sentido, profirió la Resolución 7587 del 7 de septiembre de 2018, en la que se decidió dejar sin efectos las Resoluciones No. 4232 del 1 de junio de 2018 y 6415 de 1 de agosto de 2018 y se ordenó implementar a favor del señor ORTALIDES CASTRO LARES, un esquema de protección colectivo tipo 1, conformado por "un (1) vehículo convencional, dos (2) hombres de protección, un (1) chaleco blindado y un (1) medio de comunicación", por orden judicial, hasta tanto se resuelva de fondo la acción constitucional y/o hasta que se obtenga resultado del estudio de nivel de riesgo.

Advirtió que, mientras lo anterior sucedía, la entidad ya había iniciado las actividades tendientes a efectuar el nuevo estudio del nivel del riesgo a favor del actor, de conformidad con lo estipulado en el artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015 y en esa medida, por intermedio del Cuerpo Técnico de Recolección de Análisis de Información –CTRAI- se le asignó la Orden de Trabajo No. 289339 del 14 de septiembre de 2018. Luego, el caso del accionante fue presentado ante el Grupo de Valoración Preliminar –GVP- que en sesión 39 de fecha 8 de octubre de 2018, sustentó el caso de evaluación del riesgo a favor del señor ORTALIDES CASTRO LARES y ponderó el riesgo como extraordinario con

⁸ Folio 271 CD





Radicado: 13001-33-33-015-2018-00268 -01

una matriz de 50.55%. Posteriormente, el caso del accionante fue presentado ante el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM- que en sesión de fecha 17 de octubre de 2018, validó el riesgo del accionante como extraordinario y recomendó para el caso: “Ajustar medidas de protección de la siguiente manera: Ratificar un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco blindado y un (1) hombre de protección. Asignar un (1) vehículo convencional y un (1) hombre de protección aprobado por Resolución 7587 del 7/09/2018. TEMPORALIDAD: Por doce (12) meses o hasta tanto surta el resultado del estudio de nivel de riesgo, a partir de la fecha en la cual quede en firme el presente acto administrativo”. Por lo tanto, el Director General profirió la Resolución No. 8789 de 19 de octubre de 2018, acatando la recomendación del CERREM.

En ese sentido, señaló que no existió vulneración al Debido Proceso del actor, puesto que, la notificación de la Resolución No. 8789 de 19 de octubre de 2018 le fue notificada por medio de correo electrónico autorizado, que registra como ortalidescastro@gmail.com y que la misma fue recibida; y por ello, el precitado interpuso recurso de reposición, el cual se encuentra a la espera de su oportuna resolución.

Agrega que, el fallo de tutela desconoció que no se pueden mantener medidas de protección sin un soporte jurídico, es decir, sin las recomendaciones del Comité encargado. Además, la Unidad maneja recursos públicos, por lo que no puede disponer de ellos sin previo acto administrativo debidamente sustentado.

Finalmente, sostiene que la A quo desconoció el principio de subsidiariedad de la acción de tutela al ordenar mantener las medidas de protección en favor del accionante, puesto que, dicha acción constitucional no es el medio idóneo para ello. Finalmente, solicitó que se revoque el fallo de primera instancia.

5.1 Trámite de la impugnación

A través de auto de fecha 15 de noviembre de 2018⁹, la A quo concedió la impugnación presentada por la Unidad Nacional de Protección, siendo repartida al Despacho de la ponente el día 21 de noviembre de 2018¹⁰ e ingresando para decisión el 22 de noviembre de la misma anualidad¹¹.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. La competencia

⁹ Folio 273

¹⁰ Folio 280

¹¹ Folio 81.



Radicado: 13001-33-33-015-2018-00268 -01

Conforme lo establece el artículo 153 del C.P.A.C.A en concordancia con el artículo 32 del Decreto Ley 2591 de 1991, el Tribunal Administrativo de Bolívar es competente para resolver la impugnación presentada contra la sentencia proferida en primera instancia por el Juzgado Décimo Quinto Administrativo del Circuito de Cartagena.

2. Legitimación en la causa

2.1 Por activa

El señor ORTALIDES CASTRO LARES está legitimado por activa para actuar dentro de la presente acción de tutela, por ser el titular de los derechos fundamentales a la vida, integridad y seguridad personal y debido proceso que aduce vulnerados por la accionada.

2.2 Por pasiva

Frente a la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN (UNP), existe legitimación en la causa por pasiva dentro de la presente acción de tutela, como quiera que es frente a esa entidad que el actor elevó la petición objeto de tutela. En esa medida, es la entidad encargada de salvaguardar sus derechos fundamentales alegados como vulnerados.

3. Problema jurídico

De la lectura de las pretensiones de la solicitud de amparo, la sentencia de primera instancia y la impugnación, evidencia la Sala que el problema a dilucidar en el asunto bajo estudio es:

¿Se debe confirmar, revocar o modificar la sentencia de primera instancia?

Para resolver el problema jurídico planteado, se deberá dar respuesta a los siguientes interrogantes:

¿Es procedente la acción de tutela contra actos administrativos, cuando de ellos se desprenda una eventual vulneración de los derechos fundamentales a la seguridad personal?

¿La Unidad Nacional de Protección vulneró los derechos fundamentales a la vida, seguridad e integridad personal del accionante, al decidir, con base en un concepto del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas, ajustar el esquema de seguridad del señor ORTALIDES CASTRO LARES y retirarle las medidas de protección consistente en un vehículo convencional y un hombre de protección, sin haberle notificado los fundamentos y bases sobre las cuales fue calificado el nivel de riesgo?



De igual manera y atendiendo los motivos de inconformidad consignados en la impugnación, habrá de determinarse si, *¿en el caso concreto, se presenta la carencia actual de objeto por hecho superado?*

4. Tesis de la Sala

La Sala sostendrá como tesis que, se debe confirmar parcialmente la sentencia de primera instancia, en cuanto declaró la vulneración de los derechos fundamentales a la vida, integridad y seguridad personal y debido proceso del accionante, toda vez que, está acreditado que la Unidad Nacional de Protección no notificó junto con el acto administrativo que modificó las condiciones de seguridad del accionante, el estudio que contiene los fundamentos de la valoración del nivel de riesgo y las bases sobre las cuales fue calificado; y tampoco se incluyeron en la aludida resolución, las razones que conllevaron a disminuir su esquema de seguridad. Así mismo, declarará que no se está en presencia de un hecho superado, porque la entidad accionada no probó que hubiese efectuado de manera efectiva la notificación del estudio de seguridad, ni que en el nuevo acto administrativo expedido se hubieren incluido de manera clara las razones que ocasionaron la disminución de las medidas de protección del actor.

Adicionalmente, se modificará el ordinal segundo de la sentencia de primera instancia, por considerar la Sala que se deben incluir las órdenes de poner en conocimiento del actor el resultado de la nueva evaluación de seguridad que se realice y explicarle las razones que conllevaron al comité a llegar a esa conclusión, además la UNP deberá expedir un nuevo acto administrativo en el que se adopten las medidas de seguridad, que deberá estar debidamente motivado y en el que se expongan detalladamente los estudios técnicos que justifican dicha actuación.

5. Marco jurídico y jurisprudencial

5.1 Generalidades de la acción de tutela

El artículo 86 de la Constitución Política consagra la acción de tutela como mecanismo judicial para la protección de los derechos fundamentales de toda persona cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de particulares en los casos taxativamente señalados en la ley, siempre y cuando el accionante no cuente con otro medio de defensa judicial, salvo el caso que de no proceder el juez, se configure un perjuicio irremediable.

De lo anterior, se tiene como características de esta acción las siguientes:



Radicado: 13001-33-33-015-2018-00268 -01

- Está instituida para proteger derechos fundamentales.

-La subsidiariedad, por cuanto solo resulta procedente cuando el perjudicado no disponga de otro medio de defensa judicial, a no ser que busque evitar un perjuicio irremediable

- La inmediatez, porque se trata de un instrumento jurídico de protección inmediata que es viable cuando se hace preciso disponer la guarda efectiva, concreta y actual del derecho fundamental objeto de vulneración o amenaza.

5.2 La procedencia de la acción de tutela para salvaguardar derecho fundamental a la seguridad personal, integridad física y a la vida

En los casos que se invoca la protección de los derechos fundamentales a la seguridad personal, la vida, y la integridad física, la Corte Constitucional¹² ha sostenido constantemente que la tutela es un mecanismo de defensa judicial loable en el caso de alteración de medidas de protección brindadas por el Estado a un ciudadano, aunque existan otros medios en la jurisdicción contenciosa administrativa para censurar las actuaciones de las respectivas autoridades, como sucede con la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Todo lo anterior, en razón, de las condiciones especiales de las personas que reclaman la protección y las circunstancias apremiantes de seguridad que atraviesan, estableciendo entonces que el medio defensa de la jurisdicción contenciosa administrativa resulta ineficaz, pues la duración del trámite puede conducir, incluso, a una interferencia grave en el derecho fundamental a la vida.

En ese sentido, tratándose de controversias relacionadas con solicitudes de protección, valoraciones del nivel de riesgo, adopción de medidas de prevención o reevaluación de esquemas de protección, la acción de tutela en principio resultaría improcedente por existir otros mecanismos de mejor carácter para dirimir dichos conflictos; sin embargo, resulta necesario advertir que tal dilucidación no está planteada en términos absolutos, pues en la misma jurisprudencia constitucional, el criterio de improcedencia ha desaparecido cuando se ha logrado comprobar que (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.

¹² Ver entre otras, sentencia T – 707 de 2015.



Radicado: 13001-33-33-015-2018-00268 -01

5.3 Alcance del derecho fundamental a la seguridad personal

El artículo 2º de la Constitución Política establece como principios fundamentales del Estado *"asegurar la convivencia pacífica"* y *"proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida"*. En ese sentido y como lo ha considerado la Corte Constitucional *"todos los poderes y órganos del Estado tienen el deber de proteger la vida de todas las personas y de preservar las condiciones para que estas lleven una existencia tranquila, libre de amenazas y de zozobras exorbitantes. Por lo tanto, cuando un individuo se encuentra en una situación predecible que pone en entredicho su vida o integridad personal, el Estado tiene la obligación de adoptar las medidas tendientes para evitar que el riesgo que recae sobre ella se materialice"*¹³.

De esta manera, el derecho a la seguridad personal está íntimamente ligado con el derecho a la vida establecido en el artículo 11 de la Carta, ya que este es de carácter fundamental e *"inviolable"*. Por lo tanto, salvaguardar la vida de las personas que se encuentran bajo amenaza es una responsabilidad inalienable del Estado¹⁴.

El alcance del derecho fundamental a la seguridad personal parte de los principios constitucionales y de lo establecido en diversos instrumentos internacionales, por lo que el alto Tribunal Constitucional si bien ha indicado que este derecho tiene una naturaleza colectiva, también ha sostenido que es un derecho de tipo individual puesto que *"aquél que faculta a las personas para recibir protección adecuada por parte de las autoridades, cuando quiera que estén expuestas a [amenazas] que no tienen el deber jurídico de tolerar, por rebasar éstas los niveles soportables de peligro implícitos en la vida en sociedad; en esa medida el derecho a la seguridad constituye una manifestación del principio de igualdad ante las cargas públicas, materializa las finalidades más básicas asignadas a las autoridades del Constituyente, garantiza la protección de los derechos fundamentales de los más vulnerables, discriminados y perseguidos, y manifiesta la primacía del principio de equidad"*¹⁵.

En conclusión, la seguridad personal debe ser entendida como valor constitucional, derecho colectivo y fundamental, precisándose, respecto de esta última faceta, que se constituye en una garantía que debe ser preservada por el Estado, sin que pueda circunscribirse su ámbito de protección exclusivamente a las personas privadas de la libertad, sino también a los demás bienes jurídicos que en un momento determinado requieren la adopción de medidas de protección, a fin de garantizar la efectividad de los derechos fundamentales a la vida y a la integridad física.

¹³ Sentencia T-399 de 2018.

¹⁴ Ibídem.

¹⁵ Sentencia T-719 de 2003



Radicado: 13001-33-33-015-2018-00268 -01

5.4 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 Unidad Nacional de Protección 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 o 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 8°, estableció que el contenido del informe debe darse a conocer al protegido a través de comunicación escrita, a saber:

"Artículo 40. Procedimiento ordinario del programa de protección. El procedimiento ordinario del programa de protección es el siguiente:

(...)

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. (...)"

En ese orden, como el precepto no discriminó entre personas de alto riesgo y personas de riesgo ordinario, concluyó en esa ocasión el alto Tribunal Constitucional, que el sujeto del estudio goza del derecho de conocer las razones por las que se le estableció un determinado nivel de riesgo; obligación que también fue establecida en el artículo 28 del decreto mencionado, que además del deber de informar al peticionario la decisión tomada, impuso la responsabilidad de indicar los motivos que sustentaron dicha disposición.



Radicado: 13001-33-33-015-2018-00268 -01

En palabras de la Corte Constitucional *"resulta claro que la entidad encargada de efectuar el estudio de seguridad tiene la obligación de notificar al interesado por escrito, quien además debe conocer los fundamentos de la valoración del nivel de riesgo en que este se encuentra y las bases sobre las cuales fue calificado su nivel de riesgo. De manera concordante, las personas que ya han sido objeto de medidas de seguridad no pueden ser despojadas de ellas sin que previamente se les den a conocer las razones por las cuales su nivel de riesgo y amenaza ha disminuido, porque en tal caso se puede atentar su vida e integridad personal."*¹⁶ (Subrayado fuera del texto)

En conclusión, existe el deber constitucional para la autoridad obligada de notificar por escrito al interesado el estudio de seguridad; con los fundamentos y las bases sobre las cuales fue calificado el nivel de riesgo.

5.5 Sobre la figura del hecho superado

Sobre el hecho superado, se tendrá en cuenta la abundante jurisprudencia de la H. Corte Constitucional, conforme a la cual ocurre dicho fenómeno cuando han desaparecido los supuestos de hecho que motivaron el ejercicio de la acción, lo que genera como efecto que la protección a través de la acción de tutela pierda sentido y en consecuencia el juez constitucional queda imposibilitado para efectos de emitir orden alguna de protección en relación con los derechos fundamentales invocados.

Acorde con lo anterior, dados los supuestos del hecho superado, el amparo tutelar pierde su razón de ser y la decisión que pueda llegar a adoptar el juez de tutela con respecto al caso concreto resultaría, a todas luces, inocua y contraria al objetivo previsto en la Constitución y en las normas reglamentarias, para este tipo de acción.

6. Caso Concreto

6.1 Hechos relevantes probados

6.1.1 El Coordinador de la Secretaría Técnica CERREM, le comunicó al señor Ortalides Castro Lares, a través de documento Ref. GER-GSTC-00443-15 de fecha 22 de octubre de 2015, el estudio de nivel de riesgo que quedó ponderado como EXTRAORDINARIO (folio 22).

6.1.2 El día 20 de abril de 2017 la UNP expidió Resolución No. 2314, por medio de la cual se adoptaron las recomendaciones emitidas por el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendaciones de Medidas- CERREM, las cuales consistían en un vehículo convencional, 2 hombres de protección,

¹⁶ Sentencia T- 224 de 2014. M.P Jorge Iván Palacio Palacio



Radicado: 13001-33-33-015-2018-00268 -01

un medio de comunicación y un chaleco antibalas, como esquema de protección tipo 1 colectivo (folio 23-26).

- 6.1.3** La Junta de Acción Comunal del Barrio “La Gloria I” dio fe mediante certificación que el señor Ortalides Castro Lares es miembro activo de la precitada junta (folio 27).
- 6.1.4** El día 1 de junio de 2018 la UNP expidió Resolución No. 4232, mediante la cual se adoptaron las recomendaciones hechas por el CERREM, finalizando con el esquema de seguridad tipo 1 colectivo y ratificando como medida individual al accionante, un medio de comunicación, un chaleco blindado y un hombre de protección (folio 28-31). Contra dicho acto administrativo, el actor interpuso recurso de reposición que fue resuelto mediante Resolución No. 6415 de 1 de agosto de 2018, confirmando el acto administrativo recurrido (fl. 68 – 71).
- 6.1.5** El actor aportó constancia de depósito de cambios de junta directiva, subdirectiva o comité seccional de una organización sindical, evidenciándose que funge como Director del Departamento de Derechos Humanos y Solidaridad- Relaciones Internacionales de la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia CUT - Bolívar (folio 32-33).
- 6.1.6** Copia de denuncia pública de amenazas a dirigentes sindicales y sociales de Colombia (folio 34).
- 6.1.7** El Secretario de Participación y Desarrollo Social del Distrito de Cartagena, suscribió Resolución No. 7075 de fecha 01 de septiembre de 2016, mediante la cual se inscriben los dignatarios de la ASOCIACIÓN DE JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL de la Localidad Histórica y del Caribe Norte, del Distrito de Cartagena de Indias, Departamento de Bolívar, en la que figura el actor en el listado de Coordinadores Secretarías Ejecutivas de Planeación y Proyecto (folio 35-37).
- 6.1.8** Copia de cédula de ciudadanía del Señor Ortalides Castro Lares (folio 38).
- 6.1.9** Mediante Resolución No. 7587 de 7 de septiembre de 2018, la Unidad Nacional de Protección, en cumplimiento de lo ordenado por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena – Sala Especializada de Restitución de Tierras, dispuso dejar sin efectos las Resoluciones No. 4232 de 1 de junio de 2018 y 6415 de 1 de agosto de 2018; implementar a favor del señor ORTALIDES CASTRO LARES, un esquema de protección colectivo tipo 1, conformado por *“un (1) vehículo convencional, dos (2) hombres de protección, un (1) chaleco blindado y un (1) medio de comunicación”*. En dicho acto administrativo, se hizo la advertencia que tales medidas de protección tendrían una vigencia hasta tanto se resuelva de fondo la



Radicado: 13001-33-33-015-2018-00268 -01

acción constitucional y/o hasta que se obtenga resultado del estudio de nivel de riesgo¹⁷.

6.1.10 Posteriormente, la Unidad Nacional de Protección expidió la Resolución 8789 de 19 de octubre 2018, en la cual se adoptan las recomendaciones emitidas por el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas –CERREM- para el caso del señor ORTALIDES CASTRO LARES, que constan en acta de la sesión del 17 de octubre de 2018. En la motivación de dicha resolución, se indica en síntesis que en virtud del resultado de la evaluación del riesgo, el CERREM recomendó: *"Ajustar medidas de protección de la siguiente manera: Ratificar un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco blindado y un (1) hombre de protección. Finalizar un (1) vehículo convencional y un (1) hombre de protección. Se sostuvo además, que según la normatividad que rige la materia, las recomendaciones se entienden ajustadas a la ley¹⁸.*

6.2 Valoración de los hechos probados de cara al marco jurídico

En aras de resolver el primer problema jurídico planteado, relacionado con la procedencia de la acción de tutela contra actos administrativos cuando por medio de esta, se invoca protección constitucional para los derechos fundamentales a la vida, a la integridad y la seguridad personal; precisa la Sala que para el caso concreto, el accionante cuenta con otro medio de defensa judicial como es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho para atacar la Resolución No. 4232 de 2018 expedida por la Unidad Nacional de Protección, mediante la cual se ordenó ajustar el esquema de protección tipo 1 colectivo. Sin embargo, diferentes matices llevan a concluir que dicho mecanismo de defensa judicial resulta ineficaz y por ende no es el más idóneo para ser utilizado en este caso.

En ese sentido, teniendo en cuenta que la persona que acude a solicitar el amparo constitucional es un líder sindical, circunstancia probada con la documentación aportada con la demanda, además, que se ha visto inmerso en amenazas y riesgo cercano, advierte la Sala que la protección no es solamente retórica, sino que tiene un contenido específico dentro del ordenamiento jurídico, que en materia de estudio de procedibilidad de la acción de tutela, impone a esta Corporación la obligación de guardar la especial diligencia en el presente asunto.

Por lo tanto, se considera que una persona cuyo trabajo trae consigo una serie de repercusiones de índole negativas que limitan su tranquilidad y libre movilidad, además de afectar su seguridad personal, es dable que ante la variación a una medida de protección que le fue dada atendiendo tales

¹⁷ Documento contenido en el CD visible a folio 271.

¹⁸ Documento contenido en el CD visible a folio 271.



Radicado: 13001-33-33-015-2018-00268 -01

circunstancias de riesgo, pueda acudir al juez constitucional para que de manera transitoria ampare sus derechos.

Ahora bien, teniendo clara la procedencia de la acción de tutela para el caso sub examine, la Sala resolverá los problemas jurídicos consistentes en determinar si la entidad demandada UNP vulnera los derechos fundamentales del accionante. Específicamente, si la decisión de ajustar el esquema de protección del actor, haciendo una notoria reducción, y además no haberle puesto de presente el estudio de nivel de riesgo con la motivación suficiente para retirar ciertas medidas de protección, supone la vulneración de sus derechos fundamentales a la seguridad personal, vida e integridad personal.

De las pruebas aportadas al plenario, se evidencia que el accionante es líder sindical de la Asociación Nacional Sindical de Trabajadores y Servidores Públicos de la Salud, Seguridad Social Integral y Servicios Complementarios de Colombia "ANTHOC", que funge como Director del Departamento de Educación y Secretario Encargado de la Central Unitaria de Trabajadores, siendo beneficiario de diferentes medidas de protección tales como chaleco blindado, medio de comunicación, hombres de protección y vehículo convencional; que fue evaluado en el año 2014, y revaluado para los años 2015, 2017 y 2018 por la accionada.

Adicionalmente, se observa que en el año 2014 en su calidad de dirigente sindical, fue evaluado por primera vez, obteniendo un máximo puntaje en el nivel de riesgo, ponderado en 51.66%, equivalente a un riesgo extraordinario, por lo que se ratificó su vinculación al esquema de seguridad colectivo de protección Tipo 1 consistente en "un (1) vehículo convencional y dos (2) hombres de protección (...). Como medida individual un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco antibalas"¹⁹, dicho puntaje de riesgo fue disminuyendo con el tiempo, para el año 2018, luego de una revaluación, quedar con una matriz de riesgo de 50.55%, que aunque permanece en el rango de extraordinario, la UNP consideró ajustar las medidas de protección del actor, finalizando la medida de un (1) vehículo convencional y un (1) hombre de protección, dejando finalmente un (1) chaleco blindado con medio de comunicación y un (1) hombre de protección" sin indicar la motivación suficientemente probada sobre el por qué era procedente modificar el esquema de protección.

Teniendo en cuenta lo expuesto, para la Sala no se demostró por parte de la Unidad Nacional de Protección que se hubiera seguido el procedimiento establecido en el artículo 40 del Decreto 4912 de 2011, en especial lo ordenado en su numeral 8º en consonancia con lo señalado por la Corte Constitucional, referente a comunicar el contenido de la evaluación del nivel de riesgo realizada por el Grupo de Evaluación Preliminar al accionante, es decir, que no

¹⁹ Folio 81



Radicado: 13001-33-33-015-2018-00268 -01

solo se debía notificar el acto administrativo que ajustaba la medida de protección, sino que, se debía participar todo el estudio de riesgo al interesado.

Lo anterior por cuanto, la notificación de la evaluación del nivel de riesgo constituye una obligación de tipo constitucional en cabeza de la Unidad Nacional de Protección para poder proceder a la ejecución de las recomendaciones dadas por el CERREM, responsabilidad que para esta Corporación según estudio del expediente, no se realizó.

Por lo tanto, la decisión de ajustar el esquema de seguridad colectivo (vehículo, chaleco blindado, medio de comunicación y personal de protección), no cumplió con los requerimientos impuestos en el marco legal y los señaladas por la Corte Constitucional, sino que, simplemente se basó en las recomendaciones dadas por el CERREM, quien a su vez atendió al informe realizado por el Grupo de Valoración Preliminar, motivo por el cual le asistió razón a la A quo al conceder el amparo de los derechos fundamentales a la vida, integridad y seguridad personal y debido proceso del actor y se confirmará la sentencia en ese aspecto.

Respecto de la figura del hecho superado deprecado por la entidad accionada en la impugnación, no observa la Sala que efectivamente se haya configurado, toda vez que, si bien es cierto que la Unidad Nacional de Protección en la actualidad mantiene el esquema de protección Tipo 1 conformado por 1 vehículo convencional, 2 hombres de protección, 1 chaleco blindado y 1 medio de comunicación, ello lo hizo únicamente en cumplimiento de la medida provisional decretada por el Tribunal Superior de Cartagena – Sala Especial de Restitución de Tierras. Adicionalmente, se observa que nuevamente realizó el procedimiento de evaluación del riesgo pero no cumplió con la obligación de notificar el mismo al actor, de manera que, se le brindara la información necesaria sobre los motivos por los cuales era procedente modificar su esquema de seguridad y disminuirlo de manera considerable, al punto que la nueva resolución expedida -8789 de 19 de octubre de 2018- persiste en el defecto indicado, que consiste en la motivación insuficiente, en la medida que no quedan claras las causas de la disminución de las medidas de protección, situación que es contraria a lo señalado por la Corte Constitucional en sentencia T-244 de 2014.

En ese sentido, teniendo en cuenta que la orden contenida en el ordinal segundo de la sentencia de primera instancia consistió en ordenar a la UNP que iniciara las actuaciones o gestiones necesarias para que en un plazo máximo de diez (10) días, valorara nuevamente de manera objetiva y razonada la situación del accionante, incluyendo las variables que sean necesarias con miras a determinar el estado de riesgo y la necesidad o no de que se adoptaran las medidas de protección para la defensa de su seguridad personal; resulta necesario modificar dicha orden, pues considera la Sala que en aras de



Radicado: 13001-33-33-015-2018-00268 -01

garantizar los derechos fundamentales del actor, la orden debe estar dirigida además de rehacer el trámite de evaluación del riesgo y adopción de medidas de seguridad en favor del actor, a que se ponga en conocimiento de éste las razones que conllevan al comité a recomendar la modificación de su esquema de seguridad, las cuales deben estar incluidas en la motivación del nuevo acto administrativo que se expida. En todo lo demás, se confirmará la decisión de primera instancia.

Con fundamento en los razonamientos fácticos y Constitucionales, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: MODIFICAR el ordinal segundo de la sentencia de fecha veinte (02) de noviembre de dos mil dieciocho (2018), proferida por el JUZGADO DECIMO QUINTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA, la cual quedará así:

"ORDENAR a la Unidad Nacional de Protección que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la sentencia, inicie las actuaciones o gestiones necesarias, para que en un plazo máximo de diez (10) días, (i) valore nuevamente de manera objetiva y razonada la situación del accionante, incluyendo las variables que sean necesarias con miras a determinar el estado de riesgo y la necesidad de adoptar las medidas de protección para la defensa de su seguridad personal. Se advierte que, se deberá poner en conocimiento del actor el resultado de la nueva evaluación y se le explicarán las razones que conllevaron al comité a llegar a esa conclusión. (ii) Cumplido lo anterior, se deberá expedir un nuevo acto administrativo en el que se adopten las medidas de seguridad, que deberá estar debidamente motivado y en el que se expongan detalladamente los estudios técnicos que justifican dicha actuación, de acuerdo a lo expuesto en esta providencia; (iii) El mismo procedimiento se deberá seguir siempre que sea necesario reevaluar las condiciones de seguridad del actor".

SEGUNDO: CONFIRMAR en todo lo demás la sentencia de fecha veinte (02) de noviembre de dos mil dieciocho (2018), proferida por el JUZGADO DECIMO QUINTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA dentro de la acción de Tutela promovida por el señor ORTALIDES CSTRO LARESS contra la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN –UNP-.

TERCERO: Comuníquese la presente providencia al Juzgado de origen y, remítase el expediente dentro de los diez (10) días siguientes a la Corte Constitucional para su eventual revisión.



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SENTENCIA No.052/2018
SALA DE DECISIÓN No. 2

SIGCMA

Radicado: 13001-33-33-015-2018-00268 -01

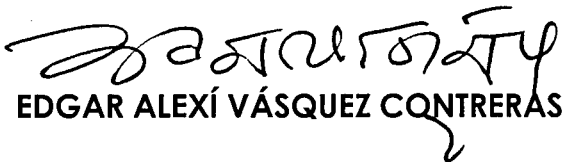
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: El proyecto de esta providencia fue considerado y aprobado en sesión de la fecha.

Los Magistrados,


CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE

Ausente con permiso
MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ


EDGAR ALEXÍ VÁSQUEZ CONTRERAS

Medio de control	ACCIÓN DE TUTELA – IMPUGNACIÓN
Radicado	13001-33-33-015-2018-00268 -01
Accionante	ORTALIDES CASTRO LARES
Accionado	PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA, MINISTERIO DEL INTERIOR, UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN (U.N.P)
Vinculada	POLICÍA METROPOLITANA
Tema	DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL, DEBIDO PROCESO, VIDA

