



Cartagena de Indias D.T. y C., veintiocho (28) de noviembre de dos mil dieciocho (2018).

Acción	IMPUGNACIÓN DE TUTELA
Radicado	13-001-33-33-005-2018-00229-01
Accionante	WILLIAN RAMÓN GARCÍA TIRADO
Accionado	UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN – UNP y OTROS
Magistrado Ponente	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ
Tema	<i>Confirma la decisión de primera instancia, por encontrar Vulnerado el derecho fundamental al debido proceso del accionante.</i>

I.- PRONUNCIAMIENTO

Corresponde a la Sala, pronunciarse sobre la impugnación presentada por la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN – UNP, contra la sentencia del 8 de octubre de 2018¹ proferida por el Juzgado Décimo Quinto Administrativo del Circuito de Cartagena, mediante la cual se ampararon los derechos fundamentales a la vida, a la integridad, a la seguridad personal y al debido proceso del señor William Ramón García Tirado.

II.- ACCIONANTE

La presente Acción Constitucional la instauró el señor WILLIAM RAMÓN GARCÍA TIRADO, identificado con Cédula de Ciudadanía No. 73.121.376.

III.- ACCIONADA

La acción está dirigida en contra de la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN; a su vez, fue vinculada la POLICÍA METROPOLITANA DE CARTAGENA – Seccional de Protección y Servicios Especiales.

IV.- ANTECEDENTES

4.1.- Pretensiones².

En ejercicio de la acción de tutela, el accionante elevó las siguientes pretensiones:

“(...) acceder al amparo constitucional de los derechos invocados y fundamentados en el presente texto de tutela, no obstante a esto proceder a ordenar la correspondiente suspensión provisional del acto que lesiona la garantía

¹ Fols. 164 - 174 Cdno 1

² Fol. 9 Cdno 1





del derecho a la vida e integridad personal en los precisos términos que se solicitan en el presente memorial, por esta razón dando orden a la unidad nacional de protección (accionado) para que reintegren al señor WILLIAM GARCÍA TIRADO la medida de protección del esquema de seguridad a la mayor brevedad posible(...)"

4.2.- Hechos³.

La parte accionante desarrolló los argumentos fácticos, que se han de sintetizar así:

Que el señor WILLIAM RAMÓN GARCÍA TIRADO es un ciudadano con larga trayectoria política, de líder social y funcionario público; fue concejal de Cartagena desde el año 2001 hasta el 2008, repitiendo su candidatura, inicialmente con el aval del Partido Liberal y luego del Partido Cambio Radical. También se desempeñó como representante de la Cámara de Representantes en el año 2010; por último fue gerente de Corvivienda, renunciando a este cargo para dedicarse a sus funciones sociales y altruistas como defensor de los derechos humanos de la población Cartagenera dirigiendo la Fundación García Tirado, convirtiéndose en un sujeto de especial protección constitucional.

Que desde año 2014 hasta el 7 de julio de 2017 el accionante ha detentado esquema de seguridad, los cuales han sido prorrogados años tras años por ser necesarias como lo indica la Resolución No. 3488 de 2017, expedida por la UNP.

Manifestó que el 21 de septiembre de 2018 se dio por enterado que el personal que tenía asignado a su protección le fue retirado sin habersele notificado decisión alguna por parte de la accionada. Por tanto, a la fecha se encuentra sin protección lo que le ha impedido seguir ejerciendo su labor como defensor de derechos humanos y gestor social a través de su fundación.

El actor arguyó que la accionada vulnera su derecho fundamental al debido proceso por no haberle informado la decisión y los motivos de la finalización de la medida de protección que detentaba.

4.3.- Contestación de la POLICÍA NACIONAL – METROPOLITANA DE CARTAGENA⁴

La vinculada rindió informe respecto al accionante William García Tirado, indicando que mediante Oficio de fecha 13 de agosto de 2014 suscrito por el actor, se recibió la información sobre unos hechos que atentaron contra su

³ Fols. 3-4 Cdno 1

⁴ Fols. 108-110 Cdno 1





28

integridad personal narrados como "el día 12/08/2014, siendo aproximadamente las 20:00, en momentos en que se disponía a salir del Centro Médico Los Ejecutivos, luego de haber sostenido una reunión con miembros el Ala Progresista del Partido Verde, fue informado por el Vigilante, transeúntes del lugar y el Hombre de Protección ANDRES GALEANO ARANGO (...) quien hacía pocos segundos se había enfrentado a tiros con (04) sujetos que se movilizaban en dos motocicletas, anotando que estos previamente habían indagado por él." por lo que para la época, funcionarios adscritos al Grupo Estudios de Seguridad, se contactaron con él para conocer de fondo su situación de riesgo.

Refirió que el accionante fue objeto de amenazas a través de mensajes de textos el 29 de agosto de 2014, desconociendo el origen de las mismas, por lo anterior, la policía mediante comunicado oficial No. S-2014-02616/ COMAN MECAR, se dio trámite de emergencia ante la Unidad Nacional de Protección para que se adelantara estudio de nivel de riesgo y a través del CERREM recomendaran las medidas que deberían ser adoptadas en torno al actor. Resaltaron que, socializaron medidas de autoprotección personal e hicieron entrega de cartilla guía mediante acta No. 245 de fecha 8 de septiembre de 2014 y como medida preventiva se ordenó realizar rondas policiales por un lapso de tres meses en el lugar de residencia y trabajo del accionante.

Igualmente, indicó que el analista del cuerpo técnico de recopilación y análisis de información –CTRAI de la Subdirección de Evaluación de Riesgo – Unidad Nacional de Protección les solicitó información sobre situaciones en las que se evidenciara la posible vulneración de los derechos a la seguridad personal o libertad individual del señor García Tirado; informe que les fue remitido sobre los hallazgos encontrados mediante Oficio No. S-2014-002432/ COSEC-SEPRO.

Que para el año 2015, el accionante contaba con un hombre de protección asignado por la Unidad Nacional de Protección y se reforzó el esquema de seguridad con un funcionario policial adscrito a la Seccional de Protección y Servicios Especiales; que en el año 2017, se recibió llamada por parte del actor en la que informaba de la presencia de sujetos alrededor de casa, pero no se logró identificar a los particulares.

Señaló que la Policía Nacional siempre ha estado atenta a la situación de riesgo del actor y le han brindado el apoyo necesario que requiere en especial para su desplazamiento dentro del ejercicio de sus funciones.





Finalmente, refirió que le hicieron seguimiento a la trazabilidad de la solicitud de estudio de nivel de riesgo elevada ante la Unidad Nacional de Protección, quienes respondieron el 30 de julio de 2018 que el accionante se encontraba vinculado al Programa de Protección liderado por esa entidad y que actualmente adelantaban la revaluación por temporalidad, por lo que el resultado final del estudio sería notificado.

4.4.- Contestación de la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN - UNP⁵

La Accionada en su contestación señaló que por parte de su unidad se ha tenido en cuenta la calidad de dirigente político, activista político del Partido Cambio Radical, así como la de servidor y ex servidor público, ex gerente del Fondo de Vivienda Interés Social y Reforma Urbana Corvivienda de Cartagena del señor William García Tirado.

Que el caso del accionante para los años 2014 al 2016 fue atendido como población objeto del programa de protección que lideran por corresponder a dirigentes o activistas de grupos políticos y especialmente de grupos de oposición.

Para el año 2014, a favor del actor se adelantó un trámite de emergencia el 15 de septiembre de 2014, en el que se ordenó implementar las medidas de protección consistentes en un medio de comunicación celular, un chaleco antibalas y un hombre de protección; las cuales fueron aprobadas por la Dirección General por el término de tres meses o hasta que el CERREM ponderara el nivel de riesgo del accionante y recomendara las medidas definitivas a las que tuviera derecho.

Seguido, en el año 2015, la Unidad Nacional de Protección realizó el primer estudio de nivel de riesgo al actor, de conformidad con el procedimiento ordinario legalmente establecido para el programa de protección; por lo que se presentó el caso del actor ante el Grupo de Valoración Preliminar en sesión 100 de 5 de diciembre de 2014, en el que se ponderó el riesgo extraordinario con una matriz de 52.77% y con posterioridad fue llevado ante el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas –CERREM en sesión de 23 de diciembre de esa anualidad, allí se validó el riesgo como extraordinario y se recomendó ratificar la medida de protección mediante Resolución No. 0009 de fecha 19 de enero de 2015.

Igualmente, en el año 2016, el actor fue revaluado por temporalidad y fue presentado al Grupo de Valoración de Preliminar en sesión de fecha 10 de mayo de 2016 ponderando el riesgo extraordinario con una matriz de 54.44%,

⁵ Fols. 133-142 Cdno 1.



por lo que el CERREM recomendó ajustar las medidas de protección a esquema tipo 1 consistente en implementar un vehículo convencional y un hombre de protección, además de ratificar el medio de comunicación, chaleco blindado y hombre de protección.

Para el año 2017, el caso del actor fue atendido como población objeto de protección en los términos del párrafo segundo del numeral 15 del artículo 2.4.1.2.6 del Decreto 1066 de 2015 adicionado y modificado por el Decreto 567 de 2016, en lo referente a servidores públicos. Ante lo anterior, aclaró la accionada cuales son las actuaciones que ha tenido en los años 2017 a 2018 con el accionante bajo la modalidad de servidor público, pues su actuación ha sido de carácter subsidiario.

De ese modo, afirmó que el caso del actor fue revaluado por temporalidad, en el que GVP determinó que tenía un riesgo extraordinario de 54.44% y la CERREM recomendó ratificar la medida de protección, mediante Resolución No. 3488 de 2017.

En el año 2018, nuevamente el caso del accionante fue atendido bajo otra población objeto del programa en los términos del numeral 11 del artículo 2.4.1.2.6 del Decreto 1066 de 2015 referente a ex servidores públicos, ya que dejó de serlo; lo que el actor fue revaluado por temporalidad y presentado ante el GVP ponderando un puntaje de riesgo extraordinario con una matriz disminuida de 51.66%, por lo que la CERREM en sesión de 28 de agosto de 2018 donde se validó el riesgo y se recomendó ajustar las medidas de protección finalizando la medida del vehículo convencional y dos hombres de protección, pero se ratificó un medio de comunicación y un chaleco blindado.

Arguye, que si bien la ponderación del nivel del riesgo del accionante fue validado como extraordinario valorado como ex servidor público, ex gerente de Corvivienda, no se puede desconocer que su nivel de riesgo disminuyó de 54.44% a un 51.66%.

Por otro lado, se refirió de los dichos del accionante sobre el hecho de no haber sido notificado de la Resolución que le ajustó la medida, indicando que se falta a la verdad porque el acto administrativo se notificó personalmente enviándola a la dirección del actor y aporta guía de envío con recibido.

V.- FALLO IMPUGNADO

El Juzgado Décimo Quinto Administrativo del Circuito de Cartagena, mediante sentencia de fecha ocho (08) de octubre de dos mil dieciocho (2018)⁶, resolvió

⁶ Fols. 164-174 Cdnno 1.



conceder el amparo deprecado por el accionante y ordenó a la Unidad Nacional de Protección:

"(...) inicie las actuaciones o gestiones necesarias para que en un plazo máximo de diez (10) días valore nuevamente de manera objetiva y razonada la situación del accionante, incluyendo las variables que sean necesarias con miras a determinar el grado de riesgo y necesidad o no de que se adopten las medidas de protección para la defensa de su seguridad personal. Asimismo se deberá tener en cuenta el formulario de solicitud de protección presentado por el señor WILLIAM RAMON GARCIA TIRADO, el día 18 de julio de 2018.

(...) que, como medida provisional, mientras se adelanta el procedimiento indicado en el numeral anterior, continúe con el esquema de seguridad que le fue asignado al accionante en cumplimiento de la medida provisional decretada por este despacho en el auto admisorio."

El Juzgador de primera instancia encontró procedente la acción de tutela, en cuanto a las condiciones especiales del accionante, las cuales consideró en el hecho 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.

El a quo tuvo como sustento que, revisadas y estudiadas las pruebas aportadas dentro del proceso, el estudio de nivel de riesgo del accionante no le fue notificado por la Unidad Nacional de Protección a fin de que este lo pudiera controvertir, ni mucho menos la resolución que modificó las medidas de protección; ante dicha falencia decidió ordenar la realización de una nueva evaluación y mantener la medida provisional de protección hasta que se determinara la situación de riesgo del actor.

El fallador, dentro del marco jurídico basa su pronunciamiento en la jurisprudencia constitucional indicando que el reconocimiento del derecho a la seguridad personal supone que todos los asociados reciban protección de las autoridades públicas, para aquellos casos en los estén expuestas a un riesgo que atenta contra sus bienes fundamentales.

VI.-FUNDAMENTOS DE LA IMPUGNACIÓN

En el escrito de impugnación ⁷ la accionada UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN expone que no comparte la decisión tomada por el juzgador de primera instancia, puesto que, la revaluación de las medidas de protección del

⁷ Fols. 198-203 Cdno 1.





accionante fueron realizadas de conformidad a la normatividad vigente, en el entendido que *"el nivel de riesgo de las personas que hacen parte del programa de protección será revaluado una vez al año o antes si existen nuevos hechos que puedan generar una variación del riesgo."*⁸

Indica que la reevaluación del nivel de riesgo tiene dos fines (i) determinar si las medidas que ostenta para el momento el actor son idóneas y acordes para su nivel de riesgo; y (ii) tener un fundamento jurídico para soportar las actuaciones de la Unidad y los recursos que se invierten en el esquema de protección. Que la evaluación la realizó el Grupo de Evaluación Preliminar y las recomendaciones de ajustar las medidas las dio el Comité Especial de Servidores y Ex Servidores Públicos, quien tiene la competencia para el caso particular.

Por otra parte, señaló que no existió vulneración al Debido Proceso del actor, puesto que la notificación de la Resolución No. 7359 de 28 de agosto de 2018 le fue notificada por intermedio de la empresa de correos 472 en la dirección aportada por el accionante y que la misma fue recibida; que el actor gozaba de los recursos de ley, los que no utilizó, por lo tanto no puede utilizar la acción de tutela para subsanar tal hecho.

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

Para el impugnante, el 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.

VII.-RECUESTO PROCESAL DE SEGUNDA INSTANCIA

Por auto de fecha diecisiete (17) de octubre de 2018⁹, proferido por el Juzgado Décimo Quinto Administrativo del Circuito de Cartagena, se concedió la impugnación, interpuesta por la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN, en contra de la sentencia de primera instancia proferida el ocho (08) de octubre de 2018, por lo que fue asignado el conocimiento del

⁸ Ver Folio 198 vto Cdno 1.

⁹ Fol. 223 y vto Cdno 1.





mismo a este Tribunal, de conformidad con el reparto efectuado el día 30 de octubre de 2018, siendo finalmente admitido por esta Magistratura el 14 de noviembre de la misma anualidad¹⁰.

VIII.-CONSIDERACIONES

8.1.- Competencia.

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

8.2.- Problema jurídico

De conformidad los argumentos de la impugnación, considera la Sala que el problema jurídico a resolver se circunscriben en determinar sí:

¿La Unidad Nacional de Protección, vulnera el debido proceso del accionante, al ajustarle el esquema de seguridad y retirarle las medidas de protección consistente en dos hombres de protección y un vehículo convencional, sin haberle notificado la decisión y con base en que el accionante ya no ostenta la calidad de servidor público?

Para arribar el problema jurídico abordaremos el siguiente hilo conductor:(i) Generalidades de la acción de tutela; (ii) La procedencia de la acción de tutela para salvaguardar derecho fundamental a la seguridad personal, integridad física y a la vida; (iii) Alcance del derecho fundamental a la seguridad personal; (iv) Procedimiento administrativo para acceder o continuar con medidas de protección conforme a la normatividad vigente; (v) Derecho fundamental al debido proceso administrativo; (vi) Caracterización de los riesgos frente a los cuales protege el derecho a la seguridad personal y escala de riesgos y amenazas que permiten solicitar una protección especial por parte del Estado; y (vii) Caso concreto.

8.3.- Tesis de la Sala

La Sala CONFIRMARÁ la sentencia proferida por el Juzgado Décimo Quinto Administrativo del Circuito de Cartagena por considerar que existió vulneración al debido proceso del accionante, sin embargo, a diferencia de lo indicado por el a quo, las razones de esta instancia se sustentan en la falta de notificación de la resolución que ordenó el ajuste del esquema de

¹⁰ Fol. 4 y vto. Cdno 2.





protección y el retiro de la medida de seguridad (dos hombres de protección y un vehículo convencional), y del estudio del nivel de riesgo realizado por el Grupo de Valoración Preliminar; por ende modificará el numeral segundo de la sentencia de primera instancia y en su lugar ordenará que se surta el procedimiento de notificación al actor respetando el debido proceso y de acuerdo al CPACA.

8.4.- MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

8.4.1.- 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 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, o en su lugar la persona que requiere la intervención del juez constitucional se encuentre en una posición de indefensión que no le permita acudir a la vía ordinaria.

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.

8.5.- 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 a la seguridad social, la vida, y la integridad física, la Corte Constitucional 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 resulte ineficaz, pues la duración del trámite puede conducir incluso a una interferencia grave en el derecho fundamental a la vida.

Puede llegar a sostenerse, que 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 acción de tutela resultare improcedente por existir otros mecanismo 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.

8.6.- Alcance del derecho fundamental a la seguridad personal

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 indicó 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."¹¹

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, no circunscribiéndose 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.

8.7.- Procedimiento administrativo para acceder o continuar con medidas de protección conforme a la normatividad vigente¹²

El procedimiento para acceder a las medidas de protección se encuentra plasmado por la ruta de protección, la cual inicia cuando una persona en riesgo radica una solicitud de protección a la UNP; igualmente, también puede activarse dicha ruta de protección cuando se debe realizar reevaluar el nivel de riesgo, esto es, una vez al año o antes si existen nuevos hechos que puedan generar una variación en la ponderación del riesgo.

La unidad de Gestión del Servicio es dependencia que recibe la solicitud y analiza la competencia de la UNP teniendo en cuenta las poblaciones objeto del programa, una vez escogida el tipo de población protegida, se enviará al Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información -CTRAI, encargado de realizar todo el trabajo de campo para la verificación de la información con las entidades competentes y el diligenciamiento del Instrumento Estándar de Valoración de Riesgo, necesario para la verificación del respectivo caso, con el fin de ser analizado por el Grupo de Valoración Preliminar -GVP (conformado por personal de la Unidad Nacional de Protección y de la Policía Nacional).

¹¹ Sentencia T-719 de 2003

¹² Decretos 4912 de 2011, 1225 de 2012 y 1066 de 2015.





El Grupo de Valoración Preliminar analiza la situación de riesgo de cada caso de acuerdo a la información que suministra el CTRAI para presentar el concepto de nivel de riesgo emitido en materia de medidas idóneas ante el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas –CERREM- o al Comité Especial para Servidores o Ex Servidores Públicos, dependiendo la situación específica.

El CERREM, tiene como fin llevar a cabo la valoración integral del riesgo, así como dar las recomendaciones de las medidas de protección y acciones complementarias que se deben adoptar, teniendo en cuenta el concepto y las recomendaciones del GVP, así como los insumos que aportan los delegados de las instituciones que lo conforman en el marco de sus competencias para la decisión de la adopción de las medidas o las posibles acciones complementarias que se requieran de acuerdo al tipo de población atendida.

Es así que el CERREM toma una decisión final respecto al caso que estudiado, la cual es notificada al Director de la Unidad Nacional de Protección mediante acta, con el fin de implementar de manera inmediata las medidas de protección al peticionario.

Ahora bien, para los casos de servidores y ex servidores públicos, se adoptó un comité especial conformado por el Director de la Unidad Nacional de Protección o su delegado, el Director de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional o su delegado, y el Subdirector de Evaluación de Riesgo de la Unidad Nacional de Protección o su delegado; para que surtida la instancia del Grupo de Valoración Preliminar, definieran las medidas a implementar, el contenido del acto administrativo será dado a conocer al protegido mediante comunicación escrita, con las medidas de protección.

La Corte Constitucional ha señalado que se deben distinguir tres momentos del procedimiento administrativo para adoptar las medidas de protección: "(i) cuando el Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información (CTRAI) recolecta y analiza pruebas basado en procedimientos técnicos; (ii) cuando el Grupo de Valoración Preliminar emite un concepto sobre el nivel de riesgo de la persona, ponderándolo como ordinario, extraordinario o extremo; y (iii) cuando, en el caso de ex servidores públicos, el comité especial se reúne para adoptar una decisión respecto de si se otorga o no



protección a la persona y las medidas de seguridad pertinentes, decisión que debe ser notificada personalmente.¹³ (Subrayado fuera del texto)

Igualmente, el artículo 40 del Decreto 4912 de 2011, no solo describe el procedimiento ordinario del programa de protección en virtud del riesgo que se califique, sino que además establece la posibilidad de que se revalúe el riesgo mismo inicialmente considerado por la Unidad Nacional de Protección, lo cual podrá adelantarse una vez al año, o incluso antes si existen nuevos hechos que puedan generar una variación del riesgo, en ese sentido, las medidas de protección solo podrán ser modificadas cuando exista una variación de las situaciones que generaron el nivel de riesgo.

8.8.- Derecho fundamental al debido proceso administrativo

Para los casos en se logre demostrar la existencia de una vulneración al debido proceso en el procedimiento que lleva consigo la expedición de una decisión administrativa, se torna procedente el amparo. La Corte Constitucional ha señalado que tratándose de la no notificación al beneficiario de la decisión de retirarle las medidas de protección o cualquier cambio referente a ello, constituye una flagrante violación de sus derechos fundamentales.

En la sentencia T-1037 de 2008, la Corte consideró que se había vulnerado el derecho al debido proceso de una persona que no fue vinculada al proceso de decisión del retiro de medidas de protección, en esa ocasión señaló:

"(...)si la decisión administrativa de revocar una medida de protección a una persona catalogada como en riesgo extraordinario de seguridad, adoptada como consecuencia de presuntos manejos inadecuados por parte de la persona protegida, se puede adoptar sin que la persona afectada pueda conocer y controvertir las pruebas que presuntamente soportan la mencionada decisión. La respuesta a esta pregunta está clara y es reiterada en la doctrina constitucional. En Colombia, la Constitución ordena aplicar a los procedimientos administrativos las garantías mínimas del debido proceso. En efecto, el primer enunciado del artículo 29 de la Constitución señala: "El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas".

En consecuencia, si una persona que está siendo objeto de protección va a ser privada de tal medida, es necesario que se surta un proceso. Ciertamente, como lo ha señalado la Corte, las garantías del debido

¹³ Sentencia T-591 de 2013, M.P. Mauricio González Cuervo





proceso deben extenderse a todos aquellos ámbitos administrativos, es decir, cuando quiera que pueda afectar los derechos de una persona.

Así mismo, en reiteradas ocasiones, la Corte ha tutelado el derecho al debido proceso administrativo por falta de motivación del acto administrativo. En la SU-917 de 2010, la Corte Constitucional dijo:

"El deber de motivación de los actos administrativos que (por regla general) tiene la administración, hace efectiva la cláusula de Estado de Derecho, el principio democrático, el principio de publicidad en las actuaciones de la administración, al tiempo que permite a los asociados contar con elementos de juicio suficientes para ejercer su derecho de contradicción y defensa a fin de acudir ante las instancias gubernativas y autoridades judiciales para controlar los abusos en el ejercicio del poder. De esta forma a la Administración corresponde motivar los actos, estos es, hacer expresas las razones de su decisión, mientras que a la jurisdicción compete definir si esas razones son justificadas constitucional y legalmente." (Subrayado fuera del texto)

Entonces, cuando se demuestra una deficiente motivación del acto, lo pertinente es ordenar una nueva motivación, donde se deben atender todas las situaciones alegadas por el peticionario; esto incluye, las razones por las cuales no le asiste razón a un ciudadano cuando reclama un esquema de seguridad. Con esto último, además de brindar seguridad a la parte interesada acerca de su nivel de riesgo, al haber analizado cada uno de sus requerimientos, permite que la motivación del acto se haga de manera completa, y con ello, de considerarlo necesario, el ciudadano podrá acudir a la jurisdicción contencioso administrativa para lo pertinente.

8.9.- Caracterización de los riesgos frente a los cuales protege el derecho a la seguridad personal y escala de riesgos y amenazas que permiten solicitar una protección especial por parte del Estado

El derecho a la seguridad personal ampara a los individuos frente a ciertos riesgos contra su vida e integridad personal, facultándoles para exigir la intervención del Estado, procurándoles protección y garantías constitucionales. Pero dichos riesgos deben ser extraordinarios o extremos, y no corresponder a aquellos ordinarios, de tipo social y jurídicamente soportable que corresponden a la vida cotidiana dentro de cualquier sociedad.

En palabras de la Corte Constitucional "la condición de persona, en el sentido social del término, somete necesariamente al ser humano a un





número indeterminado de contingencias y peligros que, desde el principio de su vida, debe aprender a sortear. Tales peligros y contingencias no solo son consustanciales a la vida real de los seres humanos, sino que son en gran medida imprevisibles; no tendría sentido, ni sería jurídicamente admisible, obligar a las autoridades y los particulares a respetar un derecho fundamental de imposible materialización.¹⁴ Así, las personas no pueden exigir al Estado un nivel especial de protección frente a este tipo de riesgos elementales: soportarlos constituye una carga derivada de la condición misma de integrante de una comunidad de seres humanos, que se impone a todos los miembros de la sociedad por igual.

Pero la misma Corte, también ha dicho que en la medida en que la intensidad de dichos riesgos se incrementa, tornándose extraordinarios y reúnan las características señaladas en la ley¹⁵, o en peores circunstancias se encuentren en un riesgo extremo, las personas tendrán derecho a solicitar la protección de las autoridades para mitigarlos o evitar que se materialicen; tal intervención estatal podrá invocarse con distintos títulos, es decir, en virtud de distintos derechos fundamentales ya sea la vida, la integridad personal o la seguridad personal, dependiendo del nivel de intensidad del riesgo en cuestión y de sus características.

Lo anterior, conlleva por parte de las autoridades competentes, a identificar el tipo de amenaza que se cierne sobre la persona y definir de manera oportuna las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar la consumación de un daño, especialmente cuando se trata de personas que por su actividad misma están expuestas a un nivel de amenaza mayor, como sería el caso de los defensores de derechos humanos, altos funcionarios, periodistas, líderes sindicales, docentes en zona de conflicto, minorías políticas o sociales, reinsertados, personas en condiciones de indigencia, desplazados por el conflicto armado, personas privadas de la libertad, soldados que prestan servicio militar obligatorio, niños y niñas y sujetos de un especial grado de protección por su notoria situación de indefensión.

Dentro de este contexto, valga recordar que el reconocimiento y la efectividad del derecho a la seguridad personal, imponen al Estado una carga prestacional significativa dependiendo del grado y el tipo de

¹⁴ Sentencia T-719 de 2013, M.P. Manuel José Cepeda Espinoza

¹⁵ Decreto 1066 de 2015, Artículo 2.4.1.1.4.





amenaza existente en cada caso, razón por la cual el legislador juega un papel importante a la hora de precisar el contenido de este derecho mediante programas, procedimientos, medidas e instituciones dispuestas para tal fin. No obstante, la jurisprudencia constitucional ha dispuesto que en aquellos casos en los que no hay norma aplicable al caso concreto, *"la autoridad administrativa competente y, en subsidio el juez, debe efectuar un ejercicio de ponderación, adicional al de determinar la intensidad de la amenaza a que está expuesta la persona, para establecer cuál es la medida de protección aplicable al caso"*.¹⁶

Con fundamento en lo anterior, se tiene que las autoridades están instituidas para garantizar la efectividad del derecho fundamental a la seguridad personal, no sólo de las personas que están expuestas a un nivel de amenaza ordinaria, sino que tienen el deber constitucional de garantizar los derechos a la vida e integridad personal, cuando se trata de una amenaza de tipo extremo.

8.10.- Caso concreto.

En el presente asunto, la accionada UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN, impugna el fallo de tutela de fecha ocho (08) de octubre de 2018, proferido por el Juzgado Décimo Quinto Administrativo del Circuito de Cartagena en primera instancia, que concedió la acción de tutela al considerar que existió vulneración al debido proceso del actor por no habersele notificado previamente el estudio sobre su nivel de riesgo; impugnación de la accionada basada en que el actor cuenta con medios ordinarios para suscitar un conflicto respecto a la resolución que le retiró la medida de protección puesto que, a pesar de que fue debidamente notificado no se pronunció al respecto, además que la evaluación se basó en las circunstancias reales del actor como ex servidor público.

8.11.- Hechos Relevantes Probados

- Certificado de Existencia y Representación de la Fundación García Tirado (folios 16-23 Cdno 1)
- Acta Desmonte de Medidas de Protección (folios 12-13 Cdno 1)
- Oficio No. S-2018/COMAN-SEPRO-29.25 de la Policía Nacional con Hallazgos del accionante. (folios 24-27 Cdno 1)

¹⁶ Sentencia T-339 de 2010, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.





- Oficio 18-00031367 de julio 30 de 2018 de la UNP dirigido a la Policía Nacional sobre informe de trámite de protección del accionante (folios 29-30 Cdno 1)
- Oficio 18-0030893 de julio 26 de 2018 de la UNP dirigido a la Policía Nacional respuesta a trámite de emergencia del accionante (folios 31-32 Cdno 1)
- Solicitud de medidas de protección ante la UNP de julio 18 de 2018. (folios 33 a 36 Cdno 1)
- Resolución No. 7359 de 2018 (folios 144-145)
- Guía de envío de 742 de fecha 10 de septiembre de 2018 (folios 146 vto Cdno 1)
- Solicitud de protección ante la Fiscalía General de la Nación del accionante (folio 18 Cdno 2)
- Formato de Noticia Criminal (denuncia por amenazas) (folios 21-22 Cdno 2)

8.12.- Análisis crítico de las pruebas frente al marco normativo y jurisprudencial.

Se tiene que en efecto, la acción de la referencia está dirigida a que el juez constitucional ordene restablecer la medida de protección requerida por el accionante, en el entendido de que se mantenga la protección tipo 1¹⁷ (2 hombres de protección y vehículo convencional); a su vez la impugnación, tiene como fin que la decisión tomada por el juez de primera instancia consistente en conceder la acción de tutela, sea revocada por considerar la improcedencia de la misma.

Para el caso concreto, como lo que se vislumbra es la violación al debido proceso del accionante en el procedimiento administrativo realizado por la UNP, es necesario indicar que es procedente estudiar el fondo del asunto de la acción de tutela porque lo que se pretende finalmente es salvaguardar los derechos fundamentales a la vida, la integridad física y la seguridad personal, que pueden verse gravemente afectados por las irregularidades

¹⁷ Artículo 2.4.1.2.11 ibídem, "(...) medidas de protección: 1. en virtud del riesgo 1.1. Esquema de protección: Compuesto por los recursos físicos y humanos otorgados a los protegidos del Programa para su protección. Tipo 1: Esquema individual corriente para brindarle seguridad a una sola persona, e incluye:

* 1 vehículo corriente

* 1 conductor

* 1 escolta"



presentadas con la decisión administrativa de ajustar el esquema de protección del actor.

En ese sentido, teniendo en cuenta que la persona que acude a solicitar el amparo constitucional reviste unas características especiales que hacen posible la protección por medio de la acción de tutela, enmarcadas en el hecho de que el accionante es un líder social y político, particularidad probada con la documentación aportada con la demanda, además, se ha visto inmerso en amenazas y riesgo cercano por tanto, advierte la Sala que la protección no es meramente 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.

En ese sentido, el riesgo que supone al accionante no corresponde a los que se derivan de la existencia humana y de la vida en sociedad, los cuales deben ser soportados por cualquier persona. Por el contrario, cuando la persona está sometida a una constante situación de peligrosidad por la actividad que realiza, se presenta la alteración del uso pacífico del derecho a la seguridad personal, en el nivel de amenaza ordinaria, y de los derechos a la vida y a la integridad personal, en virtud de la amenaza extrema.

Por lo tanto, se considera que una persona cuyo trabajo tiene 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 circunstancias de riesgo, pueda acudir al juez constitucional para que de manera transitoria ampare sus derechos.

Ahora bien, teniendo claro la procedencia de la acción de tutela para el caso *Sub Examine*, la Sala resolverá el problema jurídico, consistente en determinar si la entidad demandada UNP vulnera el derecho al debido proceso del accionante respecto con el hecho de no haberle notificado en debida forma el acto que le modificaba el esquema de seguridad y no haberle puesto de presente el estudio de nivel de riesgo con la motivación suficiente para retirar las medidas de protección. Específicamente, si la decisión de ajustar el esquema de protección del actor de acuerdo a su condición de ex servidor público, reduciéndole la protección, supone una interferencia inconstitucional a sus derechos fundamentales a la seguridad personal, vida, integridad y debido proceso.





En ese sentido, se observa que, el accionante fue servidor público y que el último cargo como tal lo desempeñó como gerente de Corvivienda, que actualmente tiene una fundación denominada García Tirado, de la que si bien expone que es el director, la Sala observa a folios 16 a 23 donde se aportó el certificado de existencia legal y representación de la fundación, que no aparece el accionante con dicha calidad; igualmente, se aprecia que desde el año 2014 ha sido blanco de amenazas, 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 2014, y revaluado para los años 2015, 2016, 2017 y 2018 por la accionada.

En este punto, se observa también que, en el 2017, en su calidad de funcionario público con el cargo de Gerente del Fondo de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de Cartagena – Corvivienda-, obtuvo un máximo puntaje en el nivel de riesgo ponderado en 54.44% equivalente a un riesgo extraordinario, por lo que se consideró mantener su esquema de seguridad consistente en *"un (1) chaleco blindado, un (1) medio de comunicación, dos (2) hombres de protección y (1) vehículo convencional"* y luego en el 2018, fue revaluado, en consideración a que su condición de funcionario público cambió con la renuncia al cargo que ostentaba en su momento, siendo evaluado bajo el supuesto de ex servidor público, disminuyendo su puntaje a un 51.66%, que aunque denota en el rango de riesgo extraordinario, la UNP consideró ajustar las medidas de protección del actor, dejando finalmente el chaleco blindado con medio de comunicación y finalizando la medida de *"dos (2) hombres de protección y (1) vehículo convencional"* sin indicar la motivación suficientemente probada sobre el porqué modifica el esquema de protección.

Para esta Sala, una vez analizado el material probatorio traído al plenario, se tiene que la accionada no cumplió con el procedimiento para ordenar, reevaluar y recomendar medidas de protección consignadas en la normatividad aplicable y en la jurisprudencia anteriormente expuesta, afirmación de la que se desprenden dos grandes vulneraciones al debido proceso del accionante: (i) la falta de motivación de la evaluación del nivel del riesgo del accionante, es decir, no se encontraron presupuestos fácticos ni probatorios más allá de la circunstancia de que ya no es servidor público, que indiquen que dicho estudio se realizó en atención a las circunstancias actuales del actor; y (ii) en la indebida notificación de la resolución que



ajustó y retiró las medidas de protección por no haberse cumplido lo ordenado en el artículo 64 del CPACA, respecto a la notificación personal.

En primer lugar, para la Sala no está claro el procedimiento realizado por la Unidad Nacional de Protección respecto al estudio del nivel de riesgo del accionante, iniciando desde el supuesto trabajo de campo que debe realizar la CTRAI hasta la evaluación de dicha información que efectúa el Grupo de Valoración Preliminar GVP, donde ponderan el riesgo del actor, indicando que ha disminuido pero sigue considerándose riesgo extraordinario; puesto que, no se observa que se haya allegado la evaluación del riesgo, y mucho menos que la misma aparezca en la resolución que modificó el esquema de protección.

Lo anterior, no es más que la confirmación de que la disminución del nivel de riesgo del actor no corresponde sino solamente a que ya no es funcionario público y por ende, se debía modificar el esquema de seguridad, pero no se realizó un estudio de fondo en atención a las circunstancias especiales del accionante y a los múltiples requerimientos que ha realizado por las amenazas de las que es víctima. Extraña, esta Corporación que, en la Resolución No. 7359 de 2018 *"por medio de la cual se adoptan unas medidas de Protección de acuerdo con las deliberaciones hechas por parte del Comité Especial para casos de Servidores y Ex Servidores Públicos"* no se haya siquiera mencionado el estudio de riesgo y las diferentes amenazas en contra del actor.

En ese sentido, la disminución del puntaje obtenido en el "estudio del nivel de riesgo" realizado al accionante, se debe meramente a que ya no es funcionario público, cuyo presupuesto sirvió de única base para el comité especial recomendar el reajuste del esquema de protección, finalizando el beneficio de dos hombres de protección y un vehículo convencional.

Ahora bien, en segundo lugar, la resolución objeto de discusión, no fue notificada en debida forma, es decir, no cumplieron los requisitos del artículo 67 del CPACA¹⁸. Para la Sala no es de recibo los argumentos de la entidad accionada referente a la notificación personal del accionante, puesto que, aunque aporta guía de envío de la resolución, la misma no surte la función de notificar personalmente.

¹⁸ "Notificación personal".



De ello, se colige que el accionante nunca recibió la resolución debidamente motivada y acompañada del respectivo estudio de riesgo donde se le informaba del desmonte de su esquema de seguridad, dándosele la oportunidad de interponer los recursos de ley para controvertir dicha decisión, vulnerando así, de manera ostensible su debido proceso administrativo.

En ese sentido, esta Corporación confirmará la decisión por existir vulneración al debido proceso del actor, pero bajo los presupuestos anteriormente mencionados, en el entendido que la vulneración radica en el supuesto de que no existe motivación en el contenido del acto, ni estudio de nivel de riesgo que así lo confirme, y no se cumplió lo respectivo a la debida notificación de la decisión al actor; y no sobre las consideraciones del juez de primera instancia que señaló que la violación al debido proceso consistió en no habersele notificado el estudio de nivel de riesgo previamente, cuando es claro que ni la norma, ni la Corte Constitucional señala que es una obligación de la accionada realizarlo; diferente es que, cuando se niega o se reajusta (disminuyendo las medidas de protección) el esquema de protección en el acto administrativo que así lo ordena se deba exponer el estudio realizado; resolución que si debe ser notificada personalmente.

En consecuencia, al actor no se le podrá retirar su esquema de protección otorgado por la Resolución No. 3488 de 2017, no solo, por la medida ordenada en el fallo de primera instancia que aquí se confirma, sino que al no estar notificado en debida forma, la Resolución No. 7359 de 2018, no está en forme, por lo que, no puede ejecutarse hasta tanto no se notifique en debida forma y se resuelvan los recursos que puedan ser interpuestos. Acotando la Sala que la protección constitucional que aquí se imparte, implica lo manifestado por la juez de primera instancia en el sentido de realizar un nuevo análisis de las condiciones de seguridad del señor García Tirado teniendo en cuenta que no se motivó la última de las resoluciones con hechos recientes y como quiera que la normatividad vigente implica realizar una nueva valoración en cualquier momento antes del año, siempre que las condiciones hayan cambiado, la Unidad Nacional de protección deberá tener en cuenta las denuncias presentadas por el tutelante a la Fiscalía General de la Nación por las recientes amenazas recibidas en el mes de octubre de este año¹⁹.

¹⁹ Folios 21 – 22 Cdn 2.





8.13.-Conclusión

Colofón de lo expuesto, la respuesta al problema jurídico planteado es positiva, por cuanto, se tiene que la accionada UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN omitió la aplicación de las garantías del debido proceso constitucional. En particular, (i) omitió informarle al actor la decisión sobre el esquema de protección del que es beneficiario, que afectaba sus otros derechos fundamentales; (ii) las razones concretas que conducirían a la decisión de revocarle las medidas de protección; (iii) las pruebas en las cuales reposa tal decisión; y (iv) tampoco le dio nunca la posibilidad de controvertir el acto administrativo. En consecuencia, la decisión adoptada en virtud de la cual se cambia el esquema de seguridad como consecuencia de un estudio de nivel de riesgo, no se encuentra en firme, pues no fue notificado.

Así las cosas, este Tribunal confirmará la sentencia de tutela de primera instancia de 8 de octubre de 2018, proferida por el Juzgado Décimo Quinto Administrativo del Circuito de Cartagena.

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

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Décimo Quinto Administrativo del Circuito de Cartagena, de fecha ocho (08) de octubre de 2018, por las razones consideradas expuestas en este proveído, que deberán ser tenidas en cuenta al momento de cumplir esta decisión.

SEGUNDO: ADVERTIR a la Unidad Nacional de Protección que solo podrá ajustar, modificar o suprimir el esquema de seguridad del accionante mediante actos administrativos motivados en los que se expongan detalladamente los estudios técnicos que justifican dicha actuación, y debidamente notificado de acuerdo a lo expuesto en esta providencia.

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



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

QUINTO: Por Secretaría del Tribunal, **ENVÍESE** copia de esta providencia al Juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en sala No. 117 de la fecha.

LOS MAGISTRADOS

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS

CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE

Acción	IMPUGNACIÓN DE TUTELA
Radicado	13-001-33-33-005-2018-00229-01
Accionante	WILLIAN RAMÓN GARCÍA TIRADO
Accionado	UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN – UNP y OTROS
Magistrado Ponente	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ