

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**DEPARTAMENTO DE ARAUCA  
TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE ARAUCA  
SALA ÚNICA**

**Magistrado Ponente: MATILDE LEMOS SANMARTÍN**

**Aprobado mediante acta No. 181**

Arauca, marzo primero (1º) de dos mil veintitrés (2024)

**RADICADO: 81-001-31-87-001-2024-00005-01**  
**RAD. INTERNO: 2024-00099**  
**ACCIÓN: TUTELA DE SEGUNDA INSTANCIA**  
**ACCIONANTE: LUIS ALFONSO CASTRO VALENCIA, representado por**  
**SANTOS MIGUEL ECHEVERRÍA PEDRAZA**  
**ACCIONADO: UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN - UNP**

**OBJETO DE LA DECISIÓN**

Decide esta Corporación la impugnación interpuesta por LUIS ALFONSO CASTRO VALENCIA, actuando a través de defensor público, contra la sentencia proferida por el Juzgado de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Arauca<sup>1</sup> el 19 de enero de 2024, que declaró improcedente la acción de tutela promovida contra la UNP, y dictó otras disposiciones.

**ANTECEDENTES**

El Defensor Público del señor LUIS ALFONSO CASTRO VALENCIA presentó acción de tutela contra la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN – UNP<sup>2</sup>, al considerar vulnerados sus derechos a la vida, integridad personal, seguridad, igualdad y a la protección especial. Indicó que su prohijado, quien es auxiliar de enfermería en el Hospital San Vicente de Arauca, líder de traslado asistencial y referente de misión médica, el 9 de septiembre del año 2023 recibió amenazas por parte de presuntos grupos al margen de la ley que operan en la región.

Por ese hecho, la UNP le asignó una (1) persona de protección, que el señor CASTRO VALENCIA traslada en su motocicleta, poniendo en riesgo su vida, como sucedió el 15

---

<sup>1</sup> Dr. Jaime Enrique Bernal Ladino.

<sup>2</sup> Cdno digital del Juzgado, ítem 2.

de diciembre de 2023 cuando fue víctima de un atentado con arma de fuego. Situación que fue informada tanto a la Fiscalía General de la Nación como a la UNP, a quien solicitó la ampliación de su esquema de seguridad, petición que a la fecha de interposición de esta acción de tutela no se ha resuelto, en clara vulneración de sus garantías fundamentales.

Con base en lo anterior, solicitó la protección de los derechos fundamentales del señor CASTRO VALENCIA, para que como consecuencia de ello se ordene a la UNP asignarle un esquema de seguridad completo y evitar cualquier demora o impedimento administrativo que dificulte el acceso al servicio. Como medida provisional pidió se ordene a la UNP cumplir de inmediato lo pretendido mediante esta acción constitucional.

Para sustentar sus pretensiones aportó copia, entre otros, de los siguientes documentos: (i) poder conferido al defensor público<sup>3</sup>; (ii) cédula de ciudadanía del señor CASTRO VALENCIA<sup>4</sup>; (iii) constancia de valoración médico legal, expedida el 16 de diciembre de 2023 por el médico forense asignado<sup>5</sup>; (iv) denuncia instaurada por el señor CASTRO VALENCIA el 16 de diciembre de 2024<sup>6</sup>; (v) Historia clínica del 15 de diciembre de 2023 emanada del Hospital San Vicente de Arauca<sup>7</sup>; (vi) Reporte de infracciones - incidentes a la misión médica en Colombia del 18 de diciembre de 2023<sup>8</sup>; (vii) reporte de infracciones - incidentes a la misión médica en Colombia del 26 de septiembre de 2023 radicado ante la Fiscalía General de la Nación<sup>9</sup>; (viii) informe de hechos ocurridos el 9 de septiembre de 2023<sup>10</sup>; (ix) Respuesta otorgada por la Unidad Nacional de Protección - UNP<sup>11</sup>; (x) manual de funciones del señor CASTRO VALENCIA<sup>12</sup>; (xi) carnet del Instituto Departamental de Salud<sup>13</sup>; (xii) carnet de la misión médica<sup>14</sup>; (xiii) petición presentada a la UNP el 4 de septiembre de 2023<sup>15</sup>; (xiv) solicitud a la Policía Nacional de medidas preventivas de seguridad del 17 de octubre de 2023, emitida por la asistente de la Fiscalía Sexta local de Arauca<sup>16</sup>, y; (xv) formato de entrevista de evaluación del riesgo<sup>17</sup>.

## **SINOPSIS PROCESAL**

---

<sup>3</sup> Cdno digital del Juzgado, ítem 3.

<sup>4</sup> Cdno digital del Juzgado, ítem 4, fls. 1 y 2.

<sup>5</sup> Cdno digital del Juzgado, ítem 4, fl. 3.

<sup>6</sup> Cdno digital del Juzgado, ítem 4, fls. 4 a 6.

<sup>7</sup> Cdno digital del Juzgado, ítem 4, fl. 7.

<sup>8</sup> Cdno digital del Juzgado, ítem 4, fls. 8 y 9.

<sup>9</sup> Cdno digital del Juzgado, ítem 4, fls. 10 a 12.

<sup>10</sup> Cdno digital del Juzgado, ítem 4, fls. 11 a 14.

<sup>11</sup> Cdno digital del Juzgado, ítem 4, fls. 16 y 17.

<sup>12</sup> Cdno digital del Juzgado, ítem 4, fl. 18.

<sup>13</sup> Cdno digital del Juzgado, ítem 4, fls. 19 y 20.

<sup>14</sup> Cdno digital del Juzgado, ítem 4, fls. 21 y 22.

<sup>15</sup> Cdno digital del Juzgado, ítem 4, fl. 23.

<sup>16</sup> Cdno digital del Juzgado, ítem 4, fls. 24 y 25.

<sup>17</sup> Cdno digital del Juzgado, ítem 4, fls. 26 al 35.

Presentado el escrito de tutela, en reparto del 4 de enero de 2024 el asunto fue asignado al Juzgado de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Arauca<sup>18</sup>, Despacho que le imprimió trámite ese mismo día<sup>19</sup> y procedió a: (i) admitir la acción constitucional contra la UNP; (ii) vincular al Comité de Evaluación del Riesgos y Recomendaciones de Medidas – CERREM de la UNP; (iii) correr traslado a la accionada y vinculadas para el ejercicio de los derechos de contradicción y defensa; (iv) negar la medida provisional; (v) requerir al Director de la Unidad Nacional De Protección – UNP para que informara, si tuvo conocimiento del suceso del que presuntamente fue víctima el señor Luis Alfonso Castro Valencia el 15 de diciembre de 2023, y; (vi) tener como pruebas los documentos aportados con el escrito introductorio.

El 5 de enero de la presente anualidad<sup>20</sup>, el Juzgado vinculó al Departamento de Policía de Arauca; lo requirió para que con las medidas de seguridad del caso realice los acompañamientos y medidas preventivas que requiera el actor LUIS ALFONSO CASTRO VALENCIA; ordenó correrle traslado para el ejercicio de los derechos de contradicción y defensa, y; ofició a la Fiscalía General de la Nación para que certificara si el señor LUIS ALFONSO CASTRO VALENCIA ha denunciado actos delictivos en su contra o si por esta razón se adelantan procesos penales en la actualidad.

### **CONTESTACIÓN DE LA ACCIONADA Y VINCULADAS.**

**1.** El Departamento de Policía de Arauca presentó<sup>21</sup> informe sobre otra acción de tutela de conocimiento del Juzgado de instancia.

**2.** El Ministerio del Interior, alegó<sup>22</sup> que no está legitimado en la causa por pasiva toda vez que no ha vulnerado los derechos fundamentales de la parte accionante, motivo por el cual solicitó su desvinculación de la acción constitucional.

**3.** A su turno, la UNP pidió<sup>23</sup> se declare improcedente el amparo toda vez que viene adelantando lo necesario para garantizar los derechos fundamentales del señor CASTRO VALENCIA. Aseguró haber pedido información de su caso a la subdirección de evaluación de riesgo -SER; informó que a favor del accionante se encuentra la orden de trabajo No. 600965 con el propósito de establecer su situación actual, así como las medidas idóneas a su favor; y allegó los resultados de los últimos estudios de nivel de riesgo realizados al accionante:

---

<sup>18</sup> Cdno digital del Juzgado, ítem 5.

<sup>19</sup> Cdno digital del Juzgado, ítem 7.

<sup>20</sup> Cdno digital del Juzgado, ítem 9.

<sup>21</sup> Cdno digital del Juzgado, ítem 12.

<sup>22</sup> Cdno digital del Juzgado, ítem 15.

<sup>23</sup> Cdno digital del Juzgado, ítem 18.

Año	Orden de trabajo	Matriz de Riesgo	Recomendación	Resolución
2022	490215	51,11 %	Implementar un (1) medio de comunicación, un (1) chaleco blindado y un (1) hombre de protección. <b>Recurso:</b> No interpuso recurso alguno.	5324 de 2022
2023	544939	51,11 %	<b>Ratificar</b> un (1) medio de comunicación, un (1) chaleco blindado y una (1) persona de protección. <b>Recurso:</b> No interpuso recurso alguno.	2725 de 2023
2024	600965	N/A	Activa – Se presentará en el CERREM Poblacional programado para el día 17 de enero de 2024.	N/A

Señaló que, de acuerdo con la información obtenida, el estudio de nivel de riesgo del accionante se encuentra programado para el CERREM poblacional del 17 de enero de 2024, y que una vez sea definido se expedirá el acto administrativo que le será notificado en orden a que tenga conocimiento de las medidas de protección adoptadas y pueda interponer los recursos de ley.

#### **SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA<sup>24</sup>.**

El Juzgado de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Arauca, mediante providencia de enero 19 de 2024, declaró improcedente la acción de tutela promovida por el señor LUIS ALFONSO CASTRO VALENCIA. Indicó que la UNP no ha vulnerado sus derechos fundamentales, toda vez que están en curso los procedimientos administrativos correspondientes para determinar su nivel de riesgo y las nuevas medidas de seguridad que necesita. Por lo demás, explicó, que los jueces constitucionales no están autorizados para ordenar un "esquema de seguridad completo" que incluya un vehículo blindado ni para establecer qué medidas especiales de protección son procedentes, ya que esa decisión corresponde a la UNP, a partir del nivel de vulnerabilidad de cada individuo, una vez agotados los estudios correspondientes.

Con todo, exhortó a la UNP y al Comandante del Departamento de Policía de Arauca para que, de acuerdo con las competencias de cada una, adoptaran las siguientes medidas:

**"SEGUNDO: EXHORTAR** a la **UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN – UNP**, para que, revise las circunstancias personales alegadas por el accionante y determine si es posible priorizar el trámite de la solicitud de protección, a efecto de que se emita la decisión correspondiente en un tiempo celeré y prudencial.

**TERCERO: SOLICITAR** al Comandante del Departamento de Policía de Arauca para que con las medidas de seguridad del caso realice los acompañamientos y medidas preventivas que requiera el actor **LUIS ALFONSO CASTRO VALENCIA**, atendiendo la calidad de funcionario de la Misión Médica del Hospital San Vicente de Arauca E.S.E., siempre y cuando sea solicitado por el accionante y sus desplazamientos no comprometan la seguridad de las unidades de policía y del mismo actor, en aras de prevenir acciones que

<sup>24</sup> Cdno digital del Juzgado, ítem 22.

*afecten las condiciones necesarias para el ejercicio de sus derechos, hasta tanto se resuelva de fondo la solicitud de medida de protección impetrada por el accionante.”*

## **IMPUGNACIÓN<sup>25</sup>**

Inconforme con la decisión, el defensor público del señor LUIS ALFONSO CASTRO VALENCIA la impugnó. Reiteró que su prohijado y el escolta arriesgan sus vidas al desplazarse a pie o en motocicleta por esta ciudad, y que la UNP no ha emitido un pronunciamiento sobre las nuevas las medidas que deben adoptarse después del atentado ocurrido en el mes de diciembre.

## **CONSIDERACIONES**

Esta Sala es competente para decidir la impugnación del fallo proferido por el Juzgado de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Arauca el 19 de enero de 2024, conforme al art. 31 del Decreto 2591 de 1991, conocimiento que se asumirá toda vez que dentro del término de ejecutoria el defensor público del señor LUIS ALFONSO CASTRO VALENCIA señaló estar inconforme con la decisión.

La acción de tutela ha sido instituida como mecanismo ágil y expedito para que todas las personas reclamen ante los jueces de la República la protección de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción de cualquier autoridad pública o de los particulares, en los casos previstos en la ley.

### **2. Problema jurídico.**

Corresponde a la Sala determinar si, en efecto, la UNP no ha vulnerado los derechos fundamentales del accionante, tal y como lo estableció el Juzgado de instancia; o si, por el contrario, existe una mora en la definición del nivel actual de riesgo que enfrenta y de las nuevas y potenciales medidas de protección que requiere la intervención del juez constitucional.

Desde ya se señalará que la Sala no estudiará si debe ordenar a la UNP que suministre al señor LUIS ALFONSO CASTRO VALENCIA un esquema de seguridad completo, puesto que al juez de tutela no le es posible efectuar la valoración del riesgo y determinar las medidas de protección pertinentes:

---

<sup>25</sup> Cdno digital del Juzgado, ítem 27.

*"(...) De otro lado, cuestionar la efectividad del estudio de seguridad, para que sea el juez de tutela el que lo realice o lo evalúe, carece de sentido en cuanto a la naturaleza misma del requisito. El cual como se dijo pretende ser objetivo, justamente para conjurar de manera efectiva el riesgo de los ciudadanos pertenecientes o no a población vulnerable.*

*Lo anterior resulta lógico, pues el estudio de nivel de riesgo sólo puede tener un resultado confiable cuando se hace por las autoridades encargadas de la seguridad de los ciudadanos. Por ello, el juez de tutela, cuya función no es la seguridad personal de los ciudadanos colombianos, no podría de manera confiable y eficaz determinar quién necesita medidas especiales de protección y quién no (...)"<sup>26</sup>*

### **3. El derecho a la seguridad personal y la protección.**

La jurisprudencia constitucional ha destacado y reconocido que el derecho a la seguridad personal es fundamental, y que su estructuración como garantía iusfundamental, dentro de nuestro ordenamiento constitucional surge de la lectura sistemática del texto constitucional cuando, en primer lugar, establece en su art. 2º como obligación en cabeza de las autoridades de la República el deber de *"proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades"*, consagración constitucional que privilegia los derechos fundamentales de todos los habitantes del territorio nacional y, que obliga al Estado a promover todas las acciones que sean necesarias para brindar protección adecuada frente a eventuales riesgos a los cuales estos se vean sometidos. Además, en virtud de lo normado en los artículos 11 y 12 del texto constitucional, que consagran los derechos fundamentales a la vida y a la dignidad humana, se pretende asegurar protección a una esfera individual de la cual es titular el ciudadano y amparar la expectativa legítima de no sufrir ningún tipo de afectaciones que alteren su integridad personal, afectiva y emocional<sup>27</sup>.

Así lo iteró el alto Tribunal en sentencias T-719 de 2003 y T-1101 de 2008, donde concluyó que la seguridad personal es un valor constitucional de enorme relevancia, toda vez que en buena parte de su efectivo aseguramiento depende la posibilidad de goce de los demás derechos fundamentales, amén que la labor protectora de las autoridades consiste en proveer de manera efectiva las condiciones mínimas de seguridad que posibilitan la existencia de los individuos en sociedad *"sin estar expuestos a riesgos extraordinarios de recibir daños en su persona"*<sup>28</sup>. Así lo expresó el máximo Tribunal de la justicia constitucional:

*"1. La obligación de identificar el riesgo extraordinario que se cierne sobre una persona, una familia o un grupo de personas, así como la de advertir oportuna y claramente sobre su existencia a los afectados. Por eso, no siempre es necesario que la protección sea solicitada por el interesado. 2. La obligación de valorar, con base en un estudio cuidadoso de cada situación individual, la existencia, las características (especificidad, carácter individualizable, concreción, etc.) y el origen o fuente del riesgo que se ha identificado. 3. La obligación de definir oportunamente las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar que el riesgo extraordinario identificado se materialice. 4. La obligación de asignar tales medios y adoptar dichas medidas, también*

<sup>26</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-591 de 2013.

<sup>27</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-1101 del 6 de noviembre de 2008, M.P. Dr. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>28</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-713 de 2003, M.P. Dr. Jaime Araújo Rentería.

*de manera oportuna y en forma ajustada a las circunstancias de cada caso, en forma tal que la protección sea eficaz. 5. La obligación de evaluar periódicamente la evolución del riesgo extraordinario, y de tomar las decisiones correspondientes para responder a dicha evolución. 6. La obligación de dar una respuesta efectiva ante signos de concreción o realización del riesgo extraordinario, y de adoptar acciones específicas para mitigarlo o paliar sus efectos. 7. La prohibición de que la Administración adopte decisiones que creen un riesgo extraordinario para las personas en razón de sus circunstancias, con el consecuente deber de amparo a los afectados”.*

#### **4. El procedimiento ordinario establecido por la UNP para garantizar la seguridad de los ciudadanos que se encuentran en riesgo de sufrir daños contra su vida, integridad, libertad y seguridad personal.**

El Estado Colombiano, en pro de materializar la salvaguarda de todos los residentes en el territorio nacional, y con el fin de adelantar las funciones relacionadas para la ejecución de planes, programas, proyectos, acciones y estrategias orientadas para tal fin, emitió el Decreto 4065 de 2011, mediante el cual se creó la UNP, estableciendo en su artículo 3º que esta entidad especializada es la encargada de coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección a quienes determine el Gobierno Nacional.

Teniendo en cuenta las competencias asignadas a la UNP, por dicha autoridad administrativa fijó un procedimiento ordinario para que las personas que consideren cumplir con una serie de requisitos, ingresen al programa de protección, trámite que se encuentra regulado en el artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015, que estatuye lo siguiente:

*"El procedimiento ordinario del programa de protección es el siguiente:*

- 1. Recepción de la solicitud de protección y diligenciamiento del formulario de solicitud de inscripción con la verificación de los requisitos mínimos establecidos.*
  - 2. Análisis de la pertenencia del solicitante a la población objeto del programa de protección y existencia del nexo causal entre el riesgo y la actividad que este desarrolla.*
  - 3. Inicio del procedimiento de evaluación del riesgo por parte del CTAR.*
  - 4. Presentación del resultado de la evaluación del riesgo al CERREM en un plazo no mayor de 30 días hábiles, contados a partir del momento en que el solicitante expreso su consentimiento para la vinculación al programa.*
  - 5. Análisis, valoración del caso y recomendación de medidas por parte del respectivo comité.*
  - 6. Adopción de la recomendación del respectivo comité por parte del director de la Unidad Nacional de Protección, mediante acto Administrativo motivado.*
  - 7. El contenido del acto administrativo de que trata el numeral anterior será dado a conocer al protegido mediante comunicación escrita.*
  - 8. Implementación de las medidas de protección, para lo cual, la entidad competente suscribirá un acta en donde conste su entrega al protegido.*
  - 9. Seguimiento a la implementación y uso de las medidas de protección.*
  - 10. Reevaluación del nivel de riesgo, para lo cual la Unidad Nacional de Protección - UNP establecerá un procedimiento abreviado, en tanto es un procedimiento técnico.*
- PARÁGRAFO 1. La realización de la evaluación del riesgo, cuando haya lugar a ello, es un*

*requisito sine qua non para que el caso pueda ser tramitado y se puedan asignar medidas de protección.*

*PARÁGRAFO 2. El nivel de riesgo de las personas que hacen parte del Programa de Protección será revaluado una (1) vez al año, o antes, si se presentan nuevos hechos que puedan generar una variación del riesgo. Para el caso de los servidores públicos de la Contraloría General de la República incluidos a través del numeral 15 del artículo 2.4.1.2.6, se aplicará lo dispuesto en el artículo 42A del Decreto Ley 267 de 2000 adicionado por el artículo 3 del Decreto 2037 del 2019 o la norma que lo modifique, adicione o sustituya, respecto de lo cual se comunicarán las recomendaciones al comité correspondiente.*

*PARÁGRAFO 3. Solo se podrá recomendar la modificación de las medidas de protección por el CERREM, cuando exista una variación de las situaciones que generaron el nivel de riesgo.*

*PARÁGRAFO 4. El consentimiento para el inicio de la evaluación de riesgo se entenderá otorgado por el solicitante de inscripción al programa de prevención y protección, con el diligenciamiento en físico o tramite en línea del formulario establecido por la entidad y la presentación del documento que lo acredite como población objeto del programa; salvo las excepciones previstas en la ley y en el presente decreto."*

Sobre las atribuciones del Grupo de Valoración Preliminar y el término con que cuenta para la elaboración de la respectiva evaluación o reevaluación, según el caso, el artículo 2.4.1.2.35 ibidem, determina:

*"Son atribuciones del Grupo de valoración preliminar:*

- 1. Analizar la situación de riesgo de cada caso, según la información provista por el CTRAI.*
- 2. Presentar al CERREM la determinación sobre el nivel de riesgo y un concepto sobre las medidas idóneas a implementar.*
- 3. Elaborar, en un plazo no mayor de 30 días hábiles, la evaluación y reevaluaciones de nivel riesgo, contados estos a partir del momento en que el solicitante expresa su consentimiento por escrito para tal fin.***
- 4. Darse su propio reglamento."*

En sentencia T-591 de 2013, la Corte Constitucional esbozó su desarrollo:

*"El procedimiento para acceder a medidas de protección está definido por la ruta de protección que empieza cuando una persona en riesgo radica una solicitud de protección a la UNP. Esta ruta de protección también se activa cuando se debe realizar un nuevo procedimiento de evaluación del riesgo, esto es, una vez al año o antes si existen nuevos hechos que puedan generar una variación en la ponderación del riesgo (art. 43).*

*La unidad de Gestión del Servicio – dependencia que recibe la solicitud – analiza la competencia de la UNP teniendo en cuenta las poblaciones objeto del programa.*

*La solicitud es enviada 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 concebido por la Corte Constitucional mediante el Auto 266 de 2009, necesario para la verificación del respectivo caso, con el fin de ser analizado por el Grupo de Valoración Preliminar, esta conformado por personal de la Unidad Nacional de Protección y de la Policía Nacional. (Art. 33)*

*El Grupo de Valoración Preliminar sesiona con la participación de 9 entidades, 5 de carácter permanente y 4 como invitados especiales, quienes conjuntamente analizan 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 (Art. 34 y 35).*

*El CERREM que está compuesto por 13 entidades, 5 miembros permanentes y 8 entidades invitadas, tiene como objeto llevar a cabo la valoración integral del riesgo, así como la recomendación de medidas de protección y acciones complementarias, 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. De esta manera el CERREM toma una decisión final respecto al caso, 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. (Art. 36, 37 y 38)*

*Para los casos de servidores y ex servidores públicos, se adoptó un comité especial, es así como el parágrafo 4º del señalado decreto establece que: "surtida la instancia del Grupo de Valoración Preliminar, serán presentados individualmente ante un Comité especial conformado por el Director de la Unidad Nacional de Protección o su delegado, el Director de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional o su delegado, y el Subdirector de Evaluación de Riesgo de la Unidad Nacional de Protección o su delegado, quienes definirán las medidas a implementar."*

*El contenido o parte del contenido del acto administrativo será dado a conocer al protegido mediante comunicación escrita, con las medidas de protección aprobadas. En los casos en que el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM – o el comité especial para servidores y ex servidores públicos no recomienden 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 conclusión, se deben distinguir tres momentos: (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."*

De conformidad con esos derroteros legales y jurisprudenciales, se extrae, que para que una persona sea favorecida con las medidas de protección por parte del Estado, en razón a la situación especial de riesgo en que pueda encontrarse por la condición que ostenta o por pertenecer algún grupo poblacional llamado a recibir este beneficio, deberá activarse, a partir de la solicitud del interesado, una serie de procedimientos necesarios e indispensables en los que intervienen varios organismos y equipos interdisciplinarios con el fin de determinar la matriz de riesgo del posible afectado, para con base en ello adoptar las medidas correspondientes en procura de conjurar el peligro que pueda padecer.

## **5. El derecho fundamental al debido proceso administrativo.**

Cuando se logre demostrar vulneración al derecho fundamental al debido proceso, por inconsistencias en el procedimiento del programa de protección, es procedente el amparo. En la sentencia T-1037 de 2008, la Corte Constitucional 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:

*"Se pregunta la Corte 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" (énfasis añadido). En consecuencia, si una persona que está siendo objeto de protección va a ser privada de tal medida, por supuestos malos o irregulares comportamientos, es necesario que se surta un proceso. Ciertamente, como lo ha señalado la Corte, las garantías del debido proceso deben extenderse a todos aquellos ámbitos penales o administrativos en los cuales el Estado ejerza el derecho sancionatorio, es decir, cuando quiera que pueda afectar los derechos de una persona como consecuencia de actuaciones u omisiones de esta persona que vulneren o lesionen un bien jurídicamente tutelado por el ordenamiento. Algunas de estas garantías, tal y como lo ha señalado la Corte de manera reiterada son, por ejemplo, el principio de estricta legalidad, la proporcionalidad en la reacción, la presunción de inocencia, el derecho a un recurso efectivo y el derecho a la contradicción, entre otros. En el presente caso el Ministerio omitió la aplicación de las garantías del debido proceso constitucional. En particular, omitió informarle a la actora la existencia de un procedimiento que podía conducir a una decisión que efectivamente afectaba sus derechos; las razones concretas que conducirían a la decisión de revocarle las medidas de protección; las pruebas en las cuales reposa tal decisión; tampoco le dio nunca la posibilidad de controvertir las mencionadas pruebas. En consecuencia, la decisión adoptada en virtud de la cual se cambia el esquema de seguridad como consecuencia de presuntas prácticas inadecuadas de la periodista, debe ser revocada."*

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

*"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 son, hacer expresas las razones de su decisión, mientras que a la jurisdicción compete definir si esas razones son justificadas constitucional y legalmente.*

*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."*

### **5.1. La mora administrativa.**

Una de las garantías del debido proceso administrativo es el derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable, donde el mismo no se vea sometido a dilaciones injustificadas o inexplicables<sup>29</sup>, y que la actuación se adelante con el pleno respeto de las formas propias<sup>30</sup> previstas en el ordenamiento jurídico<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> Corte Constitucional, sentencia C-341 de 2014.

<sup>30</sup> Corte Constitucional, sentencias C-980 de 2010, C-758 de 2013, C-034 de 2014 y T-543 de 2017.

En desarrollo de esta garantía, la Corte Constitucional ha establecido, que el derecho a un plazo razonable está referido a que el proceso se tramite sin dilaciones injustificadas<sup>31</sup>, donde la razonabilidad se establece en cada caso particular y *ex post*<sup>32</sup>, teniendo en cuenta los siguientes cuatro elementos: "(i) la complejidad del asunto; (ii) la actividad procesal del interesado; (iii) la conducta de la autoridad competente; y (iv) la situación jurídica de la persona interesada<sup>33</sup>". Si bien la Corte ha señalado que no cualquier irregularidad en el trámite constituye una vulneración al debido proceso, cuando existe la capacidad de "alterar de manera grave el proceso, tornándolo en injusto"<sup>34</sup>, o resulta en una "privación o limitación del derecho de defensa"<sup>35</sup>, se configura la vulneración al debido proceso.

Lo anterior, teniendo en cuenta que el artículo 8º de la Convención Americana de Derechos Humanos, establece que: "[t]oda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter".

Sin embargo, la jurisprudencia constitucional ha diferenciado la mora administrativa justificada de aquella con la virtualidad de vulnerar el derecho fundamental al debido proceso de los interesados. Ésta última, tiene establecido, se caracteriza por: «(i) el incumplimiento de los términos señalados en la ley para adelantar alguna actuación por parte del funcionario competente; (ii) que la mora desborde el concepto de plazo razonable que involucra análisis sobre la complejidad del asunto, la actividad procesal del interesado, la conducta de la autoridad competente y el análisis global de procedimiento; (iii) la falta de motivo o justificación razonable en la demora<sup>36</sup>.

## 6. Decisión a adoptar

Descendiendo al asunto que concita la atención de esta Corporación, tenemos, que el señor LUIS ALFONSO CASTRO VALENCIA, actuando a través de defensor público, presentó acción constitucional para que le protejan sus derechos fundamentales, vulnerados supuestamente por la UNP.

La prueba documental obrante demuestra, que: (i) LUIS ALFONSO CASTRO VALENCIA es auxiliar de enfermería en el Hospital San Vicente de Arauca y hace parte de la misión médica; (ii) mediante resoluciones 5324 de 2022 y 2725 de 2023, la UNP implementó como medidas de protección a favor del actor, un (1) medio de comunicación, un (1) chaleco blindado y un

---

<sup>31</sup> Corte Constitucional, sentencia C-496 de 2015.

<sup>32</sup> Corte Constitucional, sentencias C-036 de 2003 y C-893 de 2012.

<sup>33</sup> Corte Constitucional, sentencia T-595 de 2019.

<sup>34</sup> Corte Constitucional, auto A029A de 2002.

<sup>35</sup> Corte Constitucional, sentencia T-267 de 2000.

<sup>36</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-297 de 2006.

(1) hombre de protección; (iii) el 15 de diciembre de 2023 sufrió un "atentado" contra su humanidad a las afueras de su lugar de habitación; (iv) al día siguiente presentó ante la Fiscalía General de la Nación denuncia penal con radicado 810016001137202301035; (v) el 18 de diciembre 2023 comunicó a la entidad accionada lo ocurrido, con el fin que se revaluara su nivel de riesgo y se ampliaran las medidas de su esquema de seguridad<sup>37</sup>; (vi) para el 4 de enero de 2024, cuando se presentó la acción de tutela, habían transcurrido 12 días hábiles sin que la UNP se pronunciara de fondo sobre el nuevo estudio de seguridad y las medidas de protección solicitadas.

Pues bien, debe recordarse que el Grupo de Valoración Preliminar de la UNP cuenta con un término de 30 días hábiles para reevaluar el nivel riesgo, contados estos a partir del momento en que el solicitante expresa su consentimiento por escrito para tal fin, de conformidad con el artículo 2.4.1.2.35 del Decreto 1066 de 2015, para luego 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). Ese término no se encontraba vencido al momento de presentarse la acción de tutela, pues el señor LUIS ALFONSO CASTRO VALENCIA puso de presente la necesidad que se realizara tal reevaluación el 18 de diciembre de 2023, por lo que apenas habían transcurrido 12 días hábiles para el 4 de enero de 2024.

A partir de ese recuento, es evidente que al momento de interponerse la acción de tutela la UNP no incurrió en una omisión contraria a sus deberes, pues estaba dentro del tiempo consagrado en el ordenamiento jurídico para emitir el concepto de nivel de riesgo y presentarlo ante el CERREM. Es claro, entonces, que no se presentaba siquiera una mora administrativa, pues no se había incumplido el término señalado en la ley para adelantar esa actuación. Mucho menos puede calificarse el tiempo transcurrido hasta el momento de la acción de tutela — 12 días — como irrazonable.

En ese orden de ideas, al no existir una conducta transgresora de derechos, atribuible a la parte accionada, resulta acertada la decisión del *a quo* de negar la solicitud de amparo invocada. Sobre el particular la Corte Constitucional ha señalado que es improcedente la acción tutela cuando no ha habido acción u omisión de parte de la autoridad accionada de la cual pueda predicarse la vulneración del derecho fundamental:

*«4.2.1 Improcedencia de la acción de tutela ante la inexistencia de una conducta respecto de la cual se pueda efectuar el juicio de vulnerabilidad de derechos fundamentales.*

*El objeto de la acción de tutela es la protección efectiva, inmediata, concreta y subsidiaria de los derechos fundamentales, "cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares [de conformidad con lo establecido en el Capítulo III del Decreto 2591 de 1991]". Así pues, se desprende que el mecanismo de amparo constitucional se torna improcedente, entre otras causas, cuando no existe una actuación u omisión del agente accionado a la*

---

<sup>37</sup> Cdno digital del Juzgado, ítem 4, fl. 8 y 9.

*que se le pueda endilgar la supuesta amenaza o vulneración de las garantías fundamentales en cuestión”.*

Además, el juez de instancia exhortó al Comandante de Policía de Arauca para que prestara acompañamiento al señor CASTRO VALENCIA, y la UNP informó que el 17 de enero de este año presentaría ante el CERREM el concepto de nivel de riesgo. Es claro, entonces, que la presente acción de tutela es improcedente, por lo que se confirmará la decisión de instancia.

Sin necesidad de más consideraciones, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Arauca, Sala Única de Decisión, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

## **RESUELVE**

**PRIMERO:** CONFIRMAR la sentencia proferida por el Juzgado de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Arauca el 19 de enero de 2024, conforme a las razones expuestas *ut supra*.

**SEGUNDO:** NOTIFICAR el presente fallo a las partes por el medio más expedito y eficaz.

**TERCERO:** ENVIAR el presente fallo a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

**MATILDE LEMOS SANMARTÍN**  
Magistrada ponente

**ELVA NELLY CAMACHO RAMÍREZ**  
Magistrada

**LAURA JULIANA TAFURT RICO**  
Magistrada

**Firmado Por:**

**Matilde Lemos San Martin**  
**Magistrada**  
**Tribunal Superior De Arauca - Arauca**

**Elva Nelly Camacho Ramirez**  
**Magistrada**  
**Tribunal Superior De Arauca - Arauca**

**Laura Juliana Tafurt Rico**  
**Magistrada**  
**Tribunal Superior De Arauca - Arauca**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **d9a4d6c2e05b272dbf3ab3489863ec23b0964b6731d2c78c4a2fcee1e7c1c20f**

Documento generado en 04/03/2024 11:00:31 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**