

República de Colombia
Rama Judicial



Tribunal Administrativo del Valle del Cauca

Santiago de Cali, cuatro (4) de octubre de dos mil veintidós (2022)

RADICACIÓN:	76001-23-33-000-2022-00697-00
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – OTROS ASUNTOS
ACCIONANTE:	JHON JAIR SEGURA TOLOZA ¹
ACCIONADO:	UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN - UNP ²
DECISIÓN	RESUELVE MEDIDA CAUTELAR -LEY 2080 DE 2021 ³
AUTO INTERLOCUTORIO	309

MAGISTRADO PONENTE: EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS

I. OBJETO.

La Sala unitaria procede a resolver sobre la medida cautelar solicitada en el trámite de la referencia.

II. ANTECEDENTES.

2.1. La demanda⁴

El señor Jhon Jair Segura Toloza, por conducto de apoderado judicial presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Unidad Nacional de Protección (en adelante UNP).

2.1.1. Pretensiones:

Del análisis del libelo inicial y su subsanación se evidencia que la parte actora finalmente solicita:

- (i) Que se declare la nulidad del oficio 22-0001-4309 de 31 de marzo de 2022, mediante el cual indicó al demandante que no era susceptible la conformación del comité CERREM para recomendar la implementación, ajuste o finalización de medidas de prevención y protección ya que cuenta con el esquema de protección concedido a través de una medida cautelar ordenada por el Consejo de Estado, en el trámite de una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, y no se originó como consecuencia de la recomendación impartida por el comité CERREM – Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendaciones de Medidas.

¹ jhonjair220@hotmail.com, calosarturo7085@hotmail.com
² notificacionesjudiciales@unp.gov.co, luis.quintero@unp.gov.co
³ Acta de Reparto – 8 de junio de 2022.
⁴ Documento 1 y 12 módulo Samai.

- (ii) A título de restablecimiento del derecho y como consecuencia de la nulidad se realice un nuevo estudio de riesgo al señor Jhon Jair Segura Toloza, con el fin de velar por la seguridad e integridad personal del demandante en calidad de líder social.

2.1.2. Hechos.

Indicó que es beneficiario del programa de protección desde el año 2018 proporcionado por la Unidad Nacional de Protección -UNP-, quien asevera que dicha entidad no efectuó el estudio de campo para determinar el riesgo que padece.

Precisó que acudió ante el Consejo de Estado, como consecuencia de la terminación del esquema de seguridad, Corporación que a través de una medida cautelar reactivó el esquema de seguridad.

Expuso que el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, ordenó a la UNP, que se conformara el esquema de seguridad dando aplicación al Decreto 1066 de 2014, con población negra raizales y palenquera.

Destacó que mediante providencia del 22 de marzo de 2022 emitida por el Tribunal Superior de Cali – Sala Civil, tuteló el derecho de petición al señor Jhon Jair Segura Toloza y ordenó a la UNP *“gestionar ante el CRREM la solicitud de recomendación de medidas de protección que pide el accionante en los términos que figura en su solicitud del 28 de enero de 2022 y dar respuesta en los ocho {{8}} (sic) días hábiles siguientes... respuesta que deberá ser notificada al demandante”*.

Agregó que debió presentar varias denuncias con posterioridad al decreto de la medida cautelar proferida por el Consejo de Estado, ante nuevas amenazas por las aspiraciones a la curules de “CAMARAS DE PAZ” y recibió amenazas de “5 sicarios” por lo que considera que las medidas seguridad son insuficientes, al ser inferior al esquema tipo 4 y el personal de escoltas no porta armamento.

De otra parte, subrayó que su condición de líder social y representante legal de la asociación de víctimas de la Costa Pacífica debe contar con personal de seguridad de confianza, en las condiciones que se le otorga a los “EX CONVATIENTES” (sic) de las FARC, sin exigir los dos años de experiencia.

2.2. Normas violadas y concepto de la violación

2.2.1. Frente al oficio 22-0001-4309 del 31 de marzo de 2022 mediante el cual indicó al demandante que no era susceptible la conformación del comité CERREM para recomendar la implementación, ajuste o finalización de medidas de prevención y protección.

Refirió que el oficio 22-001-4309 de 2022 vulneró el artículo 30 del Decreto 4635 de 2011, toda vez que no se tuvo en cuenta que al señor Jhon Jair Segura Toloza hace parte de las comunidades negras afrocolombianas, raizales y palenqueras, siendo un sujeto de especial protección y requiere mayor cuidado, cuando se trata de su seguridad y de salvaguardar su vida, por lo que solicitó la realización del estudio de riesgo por parte del comité CERREM.

Estimó que acto censurado vulneró el derecho a la vida, la seguridad, libertad e integridad para las comunidades en situación de riesgo extraordinario o extremo, tal como lo prevé el artículo 47 del Decreto 4635 de 2011.

Reprochó que la UNP desconoció el artículo 2.4.1.2.6 del Decreto 1066 de 2015 específicamente el numeral 2^o haciendo alusión a su condición de líder social, al afirmar que el tipo de riesgo en el que se encuentra es extremo.

III. CONSIDERACIONES

3.1. Marco normativo y jurisprudencial.

Al respecto el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011 establece “en todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, **a petición de parte debidamente sustentada**, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para **proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia**, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo” (Se destaca)

En relación con las medidas cautelares se encuentra la suspensión provisional del acto administrativo censurado, cumpliendo los requisitos contenidos en el artículo 231 del CAPACA, (i) la solicitud del accionante ya sea en el escrito de la demanda o en documento separado; (ii) que la violación surja del análisis del acto demandado y su cotejo con las normas superiores invocadas y/o (iii) del estudio de las pruebas allegadas con la petición.

Ahora bien, en cuanto al compendio de medidas cautelares que hace en el CPACA en su artículo 230, es importante resaltar su clasificación como: **i) preventivas** (numeral. 4), cuando impiden que se consolide una afectación a un derecho; **ii) conservativas** (numeral 1 primera parte), si buscan mantener o salvaguardar un *statu quo*; **iii) anticipativas**

⁵⁴ **ARTÍCULO 2.4.1.2.6. Protección de personas en situación de riesgo extraordinario o extremo.** Son sujetos de protección en razón del riesgo:

1. (...)
2. Dirigentes, representantes o activistas de organizaciones defensoras de derechos humanos, de víctimas, sociales, cívicas, (...)

(numerales 1 segunda parte, 2 y 3), de un perjuicio irremediable, por lo que vienen a satisfacer por adelantado la pretensión del demandante; y **iv) de suspensión** (numerales 2 y 3), que corresponden a la medida tradicional en el proceso contencioso administrativo de privación temporal de los efectos de una decisión administrativa.

Los artículos 231 a 233 ibidem determinan los requisitos, la caución y el procedimiento para decretar las medidas cautelares; normas que son aplicables cuando se solicita la adopción de alguna de las medidas cautelares enunciadas en el artículo 230.

Para mayor claridad, el Consejo de Estado,⁶ esquematizó la clasificación de los requisitos de las medidas cautelares, así:

“Requisitos de procedencia, generales o comunes, de índole formal y de índole material, para decretar medidas cautelares, en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

REQUISITOS PARA EL DECRETO DE LAS MEDIDAS CAUTELARES		
REQUISITOS DE PROCEDENCIA GENERALES O COMUNES (sic)	DE ÍNDOLE FORMAL	Debe tratarse de procesos declarativos o en los que tienen por finalidad la defensa y protección de derechos e intereses colectivos que conoce la jurisdicción de lo contencioso administrativo (artículo 229, Ley 1437 de 2011)
		Debe existir solicitud de parte ⁷ debidamente sustentada en el texto de la demanda o en escrito separado, excepto en los casos de los procesos que tienen por finalidad la defensa y protección de derechos e intereses colectivos donde opera de oficio (artículo 229, Ley 1437 de 2011).
	DE ÍNDOLE MATERIAL	La medida cautelar solicitada debe ser necesaria para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia (artículo 229, Ley 1437 de 2011).
		La medida cautelar solicitada debe tener relación directa y necesaria entre la medida a decretar y las pretensiones de la demanda (artículo 230, Ley 1437 de 2011).

Segundo cuadro. Requisitos de procedencia específicos, para decretar medidas cautelares, en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

REQUISITOS PARA EL DECRETO DE LAS MEDIDAS CAUTELARES			
		Si la demanda tiene únicamente la pretensión de nulidad del acto administrativo, se debe verificar que exista una violación de las normas	a) tras confrontar el acto demandado con estas
			b) tras confrontar, las normas superiores invocadas, con las pruebas.

⁶ C. E. S. Segunda. Sub. B. Auto, feb. 7/2019 Rad. 2018-00976-01 M.P. Sandra Lisset Vélez.
⁷ De conformidad con el parágrafo del artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, las únicas medidas que pueden ser declaradas de oficio por el juez son las “medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”.

REQUISITOS DE PROCEDENCIA ESPECÍFICOS	SUSPENSIÓN PROVISIONAL	superiores invocadas, la cual puede surgir:	
		Si la demanda además de la nulidad del acto administrativo pretende el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios...	Además de verificarse que exista una violación de las normas superiores invocadas debe probarse al menos sumariamente la existencia de los perjuicios (artículo 231, inciso 2°, Ley 1437 de 2011)
	Si se pretenden otras medidas cautelares diferentes a la de suspensión de los efectos del acto administrativo demandado, deben concurrir los siguientes requisitos:	a) Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho;	
		b) Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente la titularidad del derecho o de los derechos invocados;	
		c) Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla; y	
		d) Que, al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable o que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse los efectos de la sentencia serían nugatorios (artículo 231, inciso 3°, numerales 1° a 4°, Ley 1437 de 2011).	

(...)”.

3.2. Solicitud de la medida cautelar⁸

Ahora bien, la parte actora presentó con la demanda inicial la solicitud de medida cautelar de urgencia, a la cual no se le dio el trámite de urgencia previsto en el artículo 231 del CPACA, tal como señaló en la providencia 163 de 15 de septiembre de 2022, atendiendo la situación fáctica del demandante, quien en la actualidad tiene el beneficio de la medida de protección, se le imprimió el trámite consagrado en el artículo 234 Ib.

Así pues, la petición de medida cautelar se sustentó en los siguientes términos:

Precisó que la entidad no ha tenido en cuenta en su esquema de seguridad los parámetros de los Decretos 4635 de 2011 y 1066 de 2015, resaltando que la decisión adoptada en el acto acusado no es de su resorte por lo que son infundados al establecer la recomendación del esquema de seguridad, puesto que es competencia del comité CERREM.

Reiteró que las características del personal que se desempeña como agente de seguridad deben ser idóneas para garantizar la integridad del actor concediendo personal de seguridad con armamento.

⁸⁸ Documento 1 módulo Samai.

Luego enlistó las siguientes peticiones:

“Sírvasse usted señor JUEZ declarar la SUSPENSIÓN PROVISIONAL de los efectos del OFI22-00014309 DEL31(sic) de marzo 2022 de asunto REPUESTA A SU DERECHO DE PETICION DE FECHA 28 DE ENEROO (sic)2022 EXPERIDO (sic) POR LA SEÑORA DIRECTORA DE LA OFICINA JURIDICA MARIANTONIA OROZCO DURAN el mismo viola la constitución política de Colombia en las normas y artículos citados anteriormente

Sírvasse usted señor JUEZ ordenar al director de la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION colocar a disposición del SEÑOR JHON JAIR SEGURA TOLOZA Y SU NUCLEO FAMILIAR UN ESQUEMA DE SEGURIDAD TIPO {4} (sic) REFORZADO EL MISMO DEBE SER IMPLEMENTADOS DE CONFIANZA Y ADEAMAS (sic) CON ARMAMENTOS Y APARA (sic)LOS MISMOS NO SE APLICARÁ LOS DOS AÑOS DE EXPERIENCIA POR EL PRINCIPIO DEL DERECHO A LA IGUALDAD DE CONFIANZA CON LOS DE LAS FARC así como quedó claro en el escrito de conciliación administrativa.”⁹

Posteriormente, el demandante presentó directamente el escrito a través del cual solicita priorizar la medida cautelar y se asigne un esquema de seguridad tipo 4 aludiendo que corre un riesgo extremo, citando para tal efecto el artículo 2.4.1.2.6 del Decreto 1066 de 2015.

A su vez alude que, en el presente caso al existir riesgo inminente o excepcional, la Dirección de la Unidad Nacional de Protección, podrá sin necesidad de evaluación del riesgo como medidas de protección provisionales para los usuarios del programa e informar de las mismas al comité de evaluación de riesgo tal como señala el artículo 2.4.1.2.9 Ib.

Por otro lado, precisó que requiere 4 hombres de protección, 2 conductores, 1 vehículo blindado y un vehículo convencional¹⁰.

En un escrito posterior¹¹, el apoderado judicial nuevamente afirmó que busca resguardar la vida y la integridad del demandante, pese a que en la actualidad cuenta con personal de seguridad no están armados y el estudio debe basarse en la situación de seguridad que consta en las denuncias del 28 de julio de 2022 donde describe que fue objeto de amenazas¹² derivadas de su solicitud en el proceso penal adelantado contra el señor Juan Larinson Castro Estupiñán con el fin de que reparará las víctimas, sin embargo se fugó de una estación de la Policía y posteriormente fue asesinado, persona que había sido solicitada en extradición “Y AL PARECER EN ESTE CASO SE ENCUENTRAN INVOLUCRADOS VARIA (sic) AUTORIDADES DE LA FUERZA PUBLICA Y QUE INCLUSO HAN ADELANTADO CONVERSACIONES CON LA UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN PARA MI ASESINATO ES EVIDENTE QUE LOS DE LA OFICINA BUSCAN ES HACERME LO MISMO QUE LE HICIERON AL SEÑOR JUAN LARISON CASTRO ESTUPIÑAN...”.

⁹ Folios 149 a 153 documento 1 módulo Samai.

¹⁰ Documento 2 módulo Samai.

¹¹ Documento 23 módulo Samai – memorial presentado el día 23 de septiembre de 2022.

¹² Folios 23 a 23 documento 23 índice Samai.

Que presentó denuncia el día 10 de mayo de 2022 expediente 76001-60-00193-2022-04448¹³, donde manifestó que fue objeto de amenazas, “el día domingo 98 de mayo de 2022, siendo las 12:00 horas aproximadamente cuando me encontraba en el barrio Calimio Desepez, estaba donde un familiar visitándolo... estábamos en la parte de afuera de la casa de mi primo, y al rato de nosotros estar ahí pasa una persona... en una motocicleta de color rojo, la cual no se le pudo observar la placa, se detiene donde nosotros estábamos y me manifestó que me estaba buscando, pero que en realidad no me había podido ubicar ... que me cambiara de casa que su comandante a quien le dicen MARCOS jefe de Carlos Perlaza había dado la orden de asesinarme a mi y a otras personas más, pero que primero me tenían que matar a mi, y que cuando se me acercarán cinco personas que yo tuviera cuidado porque ellos andaban armados con granadas...”.

También aportó la denuncia presentada el día 29 de septiembre de 2021 ante la Fiscalía General de la Nación expediente 76001-609-91562-2021-67567, por amenazas de secuestro, hechos que sucedieron el día 24 de septiembre de 2021 a las 7:00 p.m. en la ciudad de Cali, al manifestar que “ME ENCONTRABA EN EL (SIC) BARRIO LE (SIC) RETIRO D E (SIC) CIUDAD D E (SIC) CALI, EN UN A (SIC) PELUQUERÍA (NO APORTO DATOS)... ME LLEGARON 3 SUJETOS EN MOTO CADA UNO EN SU VEHICULO RESPECTIVO, ARMADOS Y UN CARRO GRIS MAZDA EN EL CUAL SE OBSERVAN 3 PERSONAS EN ESO S E (SIC) ACERCAN LOS 3 SUJETOS MOTO , Y ME DICEN QU E (SIC) NO MIRE A NINGÚN LADO, Y ME DICEN QU E ME (SIC) SUBA A ESE CARRO GRIS LE S (SIC) DIJE QUE NO QUE SI QUERÍAN ME MATARN (SIC) ALLÍ PERO Q UE (SIC) NO M E (SIC) IBA A SUBRI A ESE CARRO CON AL VENTAJA QUE YO TENIA QUE AL LADO D ELA(SIC) PELUQUERIA, HAY UN NEGOCIO Y ESTABAN VIENDO UN PARTIDO Y HABÍAN MA S(SIC) D E (SIC) 30 PERSONAS, EN VISTA QUE NO ME LES SUBI AL CARRO ME MANIFIESTAN QU E (SIC) TENIA 5 DÍAS PARA QUE RENUNCIARA DE LA ASOCIACIÓN DE VICTIMAS DE LA COSTA PACIFICA, LUEGO ME MANIFIESTAN QUE RENUNCIE DE LAS SASPIRACIONES (SIC) COMO CANDIDATO A LA CÁMARA D E (SIC) PAZ QUE SI NO LO HAGO M E (SIC) MATAN A MI Y MI FAMILIA...”.

3.3. Trámite de la medida.

Por medio del auto 163 del 15 de septiembre de 2022¹⁴ se concedió al representante legal de la Unidad Nacional de Protección, Ministerio Público y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, el término de cinco (5) días, dando aplicación a lo dispuesto en el artículo 233 de la Ley 1437 de 2011, con objeto de que la parte demandada efectuara las manifestaciones que considera pertinente frente a la solicitud de la medida cautelar y presentar elementos de juicio para resolver dicha petición.

Así pues, atendido a la constancia secretarial del día 29 de septiembre de 2022¹⁵, la entidad demandada presentó dentro del término legal concedido el respectivo escrito describiendo la medida.

¹³ Folios 47 a 56 documento 1 módulo Samai.

¹⁴ Documento 16 índice Samai

¹⁵ Documento 28 índice Samai.

3.3.1. Unidad Nacional de Protección¹⁶

Afirmó que el oficio 22-00014309 del 31 de marzo de 2022 fue proferido como consecuencia de la orden impartida a través de la sentencia de tutela de segunda instancia emitida por la Sala Civil del Tribunal Superior de Cali del 9 de marzo de 2022, por medio de la cual ordenó que se inicie los trámites para gestionar ante el comité CERREM la solicitud de recomendación de medidas de protección solicitada por el demandante a través del escrito de 28 de enero de 2022.

En dicha respuesta, se le informó al señor Jhon Jair Segura Toloza que, se expuso la petición ante los delegados del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas -CERREM, y dicho comité precisó que dentro de sus funciones está la de recomendar la implementación, ajuste o finalización de las medidas de protección en virtud de los resultados arrojados previo estudio de nivel de riesgo realizado por el Cuerpo Técnico de Análisis de Riesgo -CTAR y el peticionario ya cuenta con medidas de protección asignadas como consecuencia de una orden judicial, y cualquier modificación o adición de las medidas debe efectuarse ante el juez que las ordenó.

Agregó que dentro de las competencias atribuidas a los delegados del CERREM de conformidad con el Decreto 1066 de 2015, dicho cuerpo colegiado solo se pronuncia respecto de la implementación, ajuste o finalización de las medidas de protección de un beneficiario, siempre mediado de un estudio de nivel de riesgo adelantado por el Cuerpo Técnico de Análisis de Riesgo -CTAR.

Dijo que teniendo en cuenta lo anterior, la respuesta otorgada al demandante se encuentra ajustada a derecho, y está sustentada en virtud del marco de competencias legales a la UNP y los cuerpos colegiados que la componen.

Refirió que el señor Jhon Jair Segura Toloza tiene implementadas las medidas de protección por parte de la UNP mediante la Resolución 5172 del 30 de julio de 2019, consistentes en: 1 vehículo blindado, 2 hombres de protección, 1 medio de comunicación, 1 chaleco blindado, las cuales fueron decretadas por el Consejo de Estado dentro del trámite del proceso 11001-03-24-000-2019-00211-00 y no en virtud de un estudio de nivel de riesgo que haya determinado que las requiere, resaltado que a la fecha el accionante cuenta con seis (6) estudios de nivel de riesgos ponderados con riesgos ordinario que se define como *“aquel al que están sometidas todas las personas, en igualdad de condiciones, por el hecho de pertenecer a una determinada sociedad, genera para el Estado la obligación de adoptar medidas de seguridad medidas de seguridad*

¹⁶ Documento 21 índice Samai.

pública y no comporta la obligación de adoptar medidas de protección", y el último fue de fecha 16 de octubre de 2018.

Alegó que en la actualidad la entidad esta imposibilitada a realizar estudios de nivel de riesgo y adoptar las recomendaciones producto del estudio de nivel de riesgo, tal como lo establece la ruta ordinaria de protección, pues se estaría incumpliendo las ordenes impartidas por el Consejo de Estado, con ocasión a la medida cautelar adoptada dentro del proceso antes referenciado.

Finalmente señaló que no se demostraron las características, ni condiciones para configurarse el riesgo inminente, observando el contenido de la solicitud de la medida cautelar, en el escrito de la demanda u los anexos, o el acaecimiento del perjuicio que reúna las condiciones señaladas por la Corte Constitucional¹⁷ para que proceda el decreto de las medidas cautelares.

3.4. Caso concreto

Oficio 22-00013309 de 31 de marzo de 2022 suscrito por la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica Unidad Nacional de Protección negó la convocatoria del comité CRREM en los siguientes términos, con base en la formulación de las peticiones formuladas por el señor Jhon Jair Segura Toloza, así:

- (i) Solicita recomendación por parte del comité CERREM, con el fin de que se implemente el esquema de seguridad teniendo en cuenta los Decretos 4535 de 2011 y 1066 de 2015.

"(...) esta Unidad por intermedio de la Oficina Asesora Jurídica puso en conocimiento del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendaciones de medidas -CERREM, la sesión Extraordinaria convocada en fecha 31 de marzo de 2022, ...

"(...) este comité no se pronuncia respecto de la petición elevada por el señor Jhon Jair Segura Toloza, alegando no estar facultado para ello, teniendo en cuenta que, dentro de las atribuciones o funciones establecidas al Comité CERREM de conformidad con el artículo 2.4.1.2.38 del Decreto 1066 de 2015, adicionado y modificado por el Decreto 1139 de 2021, está la de recomendar la implementación, ajuste o finalización de medidas de prevención y protección en virtud de los resultados arrojados previo estudio de nivel de riesgo realizado por el CTAR.

(...) teniendo en cuenta el señor Jhon Jair Segura Toloza actualmente cuenta con medidas de protección producto de una medida cautelar por el Consejo de Estado...cualquier recomendación, modificación o adición de esas medidas, debe hacerse vía administrativa ante el Juez natural y no por parte de esta Unidad o el Comité CERREM".

¹⁷ C. Const. Sent. T-971, sep. 7/2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

- (ii) Adicione el esquema de seguridad con más personal de escoltas para cubrir los permisos “de las personas DEIVI ORDOÑEZ ESTUPIÑAN el señor JOSE ALEJANDRO CAMACHO ESTUPIÑAN ya que no acepto que se infiltren personas que no sean de mi confianza como relevante”, indicó:

“(...) la postulación de escoltas relevantes no es viable; Primero, teniendo en cuenta que los procesos de relevos para el descanso del personal asignado a los esquemas, es un tema de carácter esporádico y no de tipo permanente, lo que significa que no se puede garantizar que los tiempos de los descansos sean los mismos o que la persona o el personal que realice este sea el mismo todas las veces que se necesite. Segundo, cabe indicar que estos periodos de descanso son programados por la Uniones Temporales, que, si bien por petición de los beneficiarios pueden allegar alguna novedad o algún tipo de queja.”

- (iii) Solicita que se dote de armamento a las personas asignadas para su protección, al respecto señaló:

“(...) la solicitud de personal de protección con armamento para integrar su esquema con enfoque diferencial y/o confianza, fue remitida a la Unión temporal protección Premium 2021, para revisión y aprobación; quienes informaron que sus postulados de confianza para ser asignados con armamento en su esquema de protección, los señores DEIVI ORDOÑEZ ESTUPIÑAN y JOSE ALEJANDRO CAMACHO ESTUPIÑAN no cumplen con el requisito mínimo de experiencia contemplada en el numeral 1 de las CONDICIONES MÍNIMAS DEL TALENTO HUMANO “Experiencia certificada de mínimo dos (2) años como escolta, esta experiencia no aplicará para la implementación de escoltas relacionados con el cumplimiento de lo establecido en el artículo 63 del Decreto 4633 de 2011, así como aquellos escoltas que sean implementados atendiendo medidas con enfoque diferencial, siempre y cuando estos se implemente sin armas”. Igualmente, se recomendó remitiera nueva hoja de vida y aceptara el personal de Protección de la UT mientras a sus nuevos postulados se le surte él (sic) proceso de selección”.

Trámite de nulidad y restablecimiento del derecho radicación 11001-03-24-000-2019-00211-00.

- Auto de 12 de julio de 2019 por medio del cual la Sección Primera del Consejo de Estado, accedió a la solicitud de medida cautelar de urgencia, y declaró la suspensión provisional de los actos administrativos contenidos enjuiciados y dispuso:

“(...) **PRIMERO: DECRETAR** la suspensión provisional de los efectos de la Resolución núm. 9043 de 26 de octubre de 2018 “(...) Por medio de la cual se finalizan unas medidas de protección de acuerdo con la recomendación realizada por parte del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM (...)”. y de la Resolución 00380 de 16 de enero de 2019 “(...) Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición ...” expedidas por el Director General de la Unidad Nacional de Protección, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: ORDENAR a la Unidad Nacional de Protección- UNP que, de manera inmediata, que en todo caso no podrá ser superior a 48 horas, restablezca las medidas de protección que le había concedido al señor Jhon Jair Segura Toloza, mediante la Resolución 8238 de 2 de octubre de 2018, consistente en: "(...)un esquema de protección tipo 2 conformado por "Dos (2) hombres de protección y un (1) vehículo blindado" Implementar un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco blindado", a favor del señor JHON JAIR SEGURA TOLOZA (...)", por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia (...)"

Posteriormente, el señor Jhon Jair Segura Toloza, presentó acción de tutela el día 7 junio de 2020 contra el Consejo de Estado, Sección Primera y la Unidad Nacional de Protección, con el fin de que se le asigne un esquema de seguridad con enfoque diferencial por su calidad de afrodescendiente, toda vez que el personal asignado no es confiable a pesar de que se otorgó el esquema de seguridad en virtud de la medida cautelar otorgada por el Consejo de Estado mediante el auto del 12 de julio de 2019.

En el informe de tutela el magistrado Hernando Sánchez Sánchez, reseñó entre otros argumentos que el demandante, solicitó una nueva medida cautelar:

"Refirió que el accionante radicó un memorial el 1º de junio de 2020 en el correo electrónico de la Secretaría de la Sección Primera, en el que solicitó el decreto de una nueva medida cautelar, consistente en que se ordenara al director de la Unidad Nacional de Protección que otorgara las medidas de protección con enfoque diferencial, atendiendo a su condición de afrodescendiente perteneciente a grupos étnicos y representante de organización de víctimas.

Bajo estas condiciones en el trámite de dicha tutela, el Consejo de Estado, consideró:

"En ese orden de ideas, comoquiera que lo pretendido por el actor, esto es, la asignación de un esquema de seguridad con enfoque diferencial y/o de confianza, comporta una modificación de los términos en los que fue decretada la medida cautelar inicialmente, será la Sección Primera del Consejo de Estado, como juez natural de la causa, la encargada de estudiar la procedencia o no de la solicitud del señor Segura Toloza.

De hecho, el accionante radicó un memorial ante la Secretaría de la Sección Primera de esta Corporación el 1º de junio de 2020, en el que justamente elevó dicha solicitud al interior del proceso ordinario, por lo que actualmente se encuentra a la espera de que el magistrado ponente del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho resuelva lo que en derecho corresponda.

A lo anterior, se suma el hecho de que en ese proceso aún no se ha resuelto el recurso de súplica que la Unidad Nacional de Protección

interpuso contra el auto del 12 de julio de 2019 que decretó la medida cautelar objeto de controversia.

Por todo lo hasta aquí expuesto, ante la existencia de un trámite judicial que se encuentra pendiente por resolver, que tiene como objeto determinar la procedencia o no de la modificación de la medida cautelar y que guarda identidad con lo pretendido en la presente solicitud de amparo, es claro que la acción de tutela no cumple con el requisito de subsidiariedad.”¹⁸

Ahora bien, como señaló en el cuadro normativo y jurisprudencial, antes citado el examen de procedencia de la medida cautelar requiere verificar inicialmente la concurrencia de los elementos generales que permiten la imposición de la cautela. Estos requisitos generales son de índole formal y material.

Los requisitos de índole formal son: 1) Que el proceso judicial sea declarativo; 2) Que la solicitud sea presentada por una de las partes y debidamente argumentada en documento aparte o en la misma demanda.

En cuanto al primero de los requisitos de índole formal, debe manifestarse que efectivamente el proceso judicial es catalogado dentro de los denominados procesos declarativos, ya que el demandante solicita la declaratoria por parte del juez del caso de nulidad del acto administrativo y luego el restablecimiento del derecho, lo que le permite cumplir el primer requisito de índole formal.

Ahora bien, el segundo requisito de índole formal también puede entenderse cumplido por el demandante en el caso, ya que como bien se vislumbra en escrito separado a la demanda, el mismo consta de la solicitud de medida cautelar y los argumentos esgrimidos por el solicitante en procura de su concesión.

Los requisitos de índole material que ha establecido la ley y desarrollado la jurisprudencia son: 1) Que la medida sea considerada necesaria para proteger y garantizar el objeto del proceso y de la sentencia; 2) **Que la medida cautelar solicitada debe tener relación directa con las pretensiones de la demanda.**

En cuanto al primer requisito de índole material que es de suma importancia la medida cautelar solicitada se conceda, con el fin de resguardar la vida del demandante, tendiente ampliar el esquema de seguridad del cual es beneficiario en la actualidad.

En este sentido, el despacho considera que si bien, se encuentra determinado en el acto administrativo que el demandante goza del esquema de seguridad descrito con anterioridad, y en forma subjetiva sin

¹⁸ C.E. S. Quinta, Sent. Tutela, jul. 23/2020 2020-2552-00 M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

que medie un estudio técnico pretende a través la medida cautelar la ampliación del esquema de seguridad, lo cierto es que el mismo, no desarrolla fundamento alguno en cuanto a porqué la concesión de la medida es de vital importancia para preservar el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, lo cual conllevaba que el primer requisito de índole material no sea satisfecho, aspecto tal que corresponde a una carga procesal de la parte que solicita la cautela, igualmente no se acompasa con el segundo requisito, como se pasa a ver.

En cuanto al segundo requisito general de índole material entra el despacho a analizar si hay una estrecha relación entre las pretensiones de la demanda y lo solicitado como medida cautelar. Por lo que es necesario, señalar que las pretensiones de la demanda se encaminaron con el fin de convocar el comité CRREM, y así establecer el tipo de riesgo¹⁹ del actor, y la medida cautelar se invocó con el objeto de ampliar las medidas de seguridad de las que es beneficiario, a pesar de que dicha petición también fue formulada dentro del trámite adelantado por la Sección Primera del Consejo de Estado, y se encuentra pendiente de pronunciamiento, dentro del proceso antes mencionado. Así pues lo formulado en este trámite, se consignó en los siguientes términos:

PRETENSIONES:	SOLICITUD DE MEDIDA
<p>Que se declare la nulidad del oficio 22-0001-4309 del 31 de marzo de 2022, mediante el cual indicó al demandante que no era susceptible la conformación del comité CERREM para recomendar la implementación, ajuste o finalización de medidas de prevención y protección puesto que cuenta con el esquema de protección concedido a través de una medida cautelar ordenada por el Consejo de Estado, en el trámite de una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, y se no originó como consecuencia de la recomendación impartida por el comité CERREM – Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendaciones de Medidas.</p> <p>A título de restablecimiento del derecho y como consecuencia de la nulidad se realice un nuevo estudio de riesgo al señor Jhon Jair Segura Toloza, con el fin de velar por la seguridad e integridad personal del demandante en calidad de líder social.</p>	<p><i>“Sírvasse usted señor JUEZ declarar la SUSPENSIÓN PROVISIONAL de los efectos del OFI22-00014309 DEL (sic) 31 de marzo 2022 de asunto REPUESTA A SU DERECHO DE PETICION DE FECHA 28 DE ENEROO (sic)2022 EXPERIDO (sic) POR LA SEÑORA DIRECTORA DE LA OFICINA JURIDICA MARIANTONIA OROZCO DURAN el mismo viola la constitución política de Colombia en las normas y artículos citados anteriormente</i></p> <p><i>Sírvasse usted señor JUEZ ordenar al director de la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION colocar a disposición del SEÑOR JHON JAIR SEGURA TOLOZA Y SU NUCLEO FAMILIAR UN ESQUEMA DE SEGURIDAD TIPO {4} (sic) REFORZADO EL MISMO DEBE SER IMPLEMENTADOS DE CONFIANZA Y ADEAMAS (sic) CON ARMAMENTOS (sic) Y APARA (sic)LOS MISMOS NO SE APLICARÁ LOS DOS AÑOS DE EXPERIENCIA POR EL PRINCIPIO DEL DERECHO A LA IGUALDAD DE CONFIANZA CON LOS DE LAS FARC así como quedó claro en el escrito de conciliación administrativa.”²⁰</i></p>

¹⁹ De acuerdo con la sentencia T – 719 de 2003, existen los siguientes tipos de riesgo: **mínimo, ordinario, extraordinario y extremo.**

²⁰ Folios 149 a 153 documento 1 módulo Samai.

En este sentido presentada a la UNP la convocatoria al CERREM para que estudie su nivel de riesgo de cara a las presuntas amenazas de las que, según narra, fue víctima de amenazas, en su opinión, ponen en riesgo su vida e integridad. Por lo tanto, resulta natural que atendiendo a lo pretendido realizara afirmaciones relacionadas con su seguridad personal, sin embargo, el requisito no se cumplió a cabalidad, pues la medida cautelar solicitada debe tener relación directa con las pretensiones de la demanda.

En el presente caso, no puede perderse de vista que las medidas de protección con las que actualmente cuenta el señor Jhon Jair Segura Toloza fueron decretadas en el marco de una medida cautelar concedida por la Sección Primera del Consejo de Estado. Así, una decisión en el sentido de modificar el contenido y alcance de la medida cautelar que actualmente rige, debe solicitarse en el trámite de dicho proceso como se advierte ya sucedió y no podría efectuarse en forma simultánea en dos procesos que su objeto es diferente, lo cual podría generar decisiones contrarias.

Es preciso señalar, que a la parte demandante al solicitar la medida cautelar de suspensión provisional del acto administrativo enjuiciado se le imponen varias cargas procesales adicionales que deben ser cumplidas y esbozadas en el escrito de solicitud de las medidas con el fin de que las mismas sean concedidas.

La principal carga procesal adicional o específica para este tipo de medida es demostrar, mediante confrontación entre el acto administrativo y la norma superior esgrimida, la violación manifiesta que generan dichos actos, así mismo, se analiza la violación con respecto a las pruebas allegadas al proceso y como segundo requisito, cuando el demandante solicite el restablecimiento del derecho, debe probar siquiera sumariamente la existencia de los perjuicios generados. Por lo anterior, se procede a analizar cada argumento del demandante con el fin de verificar el cumplimiento de los requisitos específicos.

Sobre el primero de los requisitos específicos exigidos para el reconocimiento de la medida cautelar solicitada, debe manifestar este despacho que el demandante no ha cumplido con la carga impuesta, ya que como bien se expresó en líneas pasadas, el mismo se dedica a expresar su inconformidad con respecto al acto administrativo censurado, arguyendo que se basaron en normas que no regulan el tema y que se vulneró el derecho a la igualdad, lo cierto, como se dijo anteriormente la medida busca la ampliación del esquema de seguridad lo que difiere de las pretensiones. En efecto, debe ser resuelto en la etapa de sentencia, previo minucioso análisis y debate probatorio.

Finalmente, en cuanto al último requisito específico que desarrolla la parte considerativa del presente auto, debe manifestarse que si bien el demandante expresa un conjunto de perjuicios que pudieren generarse,

lo cierto es que del escrito allegado por la contraparte, al demandante se le brindan todas las medidas que requiere de acuerdo con lo establecido por el Consejo de Estado, a través de la aludida medida cautelar, y en este sentido la entidad emitió la Resolución 5172 de 30 de julio de 2019²¹

No	Nombre y Cédula	Orden Judicial	Medida	Temporalidad
1	JHON JAIR SEGURA TOLOZA C.C. 13.106.088	SEGUNDO: ORDENAR a la Unidad Nacional de Protección- UNP que, de manera inmediata, que en todo caso no podrá ser superior a 48 horas, restablezca las medidas de protección que le había concedido al señor Jhon Jair Segura Toloza mediante la Resolución 8238 de 2 de octubre de 2018, consistente en: "[...] un esquema de protección tipo 2 conformado por "Dos (2) hombres de protección y un (1) vehículo blindado" implementar un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco blindado", a favor del señor JHON JAIR SEGURA TOLOZA [...]"	Implementar esquema de protección tipo 2, conformado por: "un (1) vehículo blindado, dos (2) hombres de protección, un (1) medio de comunicación y un (01) chaleco blindado".	Hasta que se resuelva el recurso de súplica y/o hasta que se obtenga decisión de fondo dentro de la demanda de Nulidad y restablecimiento del Derecho, radicado: 11001-03-24-000-2019-00211-00

En mérito de lo expuesto y sin que implique prejuzgamiento, el despacho:

IV. RESUELVE:

Primero: Negar la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo acusado por la parte demandante, en razón a lo expuesto con anterioridad.

Segundo: personería al doctor Luís Stiven Quintero Salamanca, identificado con cédula de ciudadanía 1.032.358.840 y T.P. 350.189 del C.S de la J., para actuar en representación del Departamento Nacional de Protección, en los términos y para los fines del poder conferido visible en el archivo 21.

Tercero: Advertir a los sujetos procesales, que los documentos o memoriales que pretenda incorporar a la actuación deben ser remitidos al correo electrónico: **rpmemorialestadmvcauca@cendoj.ramajudicial.gov.co**, y la **ventanilla virtual** en la plataforma SAMAI (<https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8087/>) con copia a los correos electrónicos de los demás sujetos procesales., señalando en el asunto del mismo los datos del proceso (número de radicado, las partes y el magistrado ponente), cualquier memorial y/o documento que sea enviado a un buzón diferente al informado con anterioridad no será tenido en cuenta, asumiendo las consecuencias desfavorables en el

²¹ Documento 21 módulo Samai.

incumplimiento de observar dicho deber²² artículos 2 Decreto 806 de 2020, Ley 2213 de 2022²³ y 186 CPACA.²⁴

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Firmado electrónicamente)
EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS
Magistrado

²² Consejero Ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ. Auto del 7 de febrero de 2022. Radicación No.: 11001031500020210406500 (5922).

²³ "Por medio de la cual se establece la vigencia permanente del Decreto 806 de 2020 y se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia y se dictas otras disposiciones".

²⁴ C. E. S. Segunda. Auto Rad. 2017-00165-01 mar. 03/2022 Rocío Marín Jaramillo. "En primer lugar, de manera reciente, esta corporación ha tenido la oportunidad de analizar algunos casos en que las partes procesales han enviado memoriales o documentos a correos electrónicos diferentes a los oficiales habilitados por las autoridades judiciales, así: De la jurisprudencia en cita, se precisa que **I)** cualquier correo electrónico por el hecho de ser institucional no es apto para la recepción y trámite de los memoriales, porque ello, generaría un caos en la administración de justicia y una carga desproporcionada de verificar si las partes se pronunciaron en otro buzón digital; **II)** los sujetos procesales tienen la carga de utilizar como medio de comunicación la dirección electrónica establecida oficialmente para tales efectos por el juzgado o el órgano judicial colegiado respectivo, porque de no ser así esto entorpecería la prestación adecuada del servicio público y afectaría los principios de seguridad jurídica, eficiencia, celeridad y economía procesal y; **III)** los memoriales que se radiquen en un buzón electrónico distinto al que fue destinado para su recepción, y que ha sido debida y previamente informado a las partes, deben tenerse por no presentados."