REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

JUZGADO DOCE CIVIL DEL CIRCUITO
Bogotá D. C., veintinueve (29) de octubre de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA:	**ACCIÓN DE TUTELA**
RADICADO:	**2020-00377**
ACCIONANTE:	**NINFA VERA MORA**
ACCIONADOS:	**FISCALIA GENERAL DE LA NACION, UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION y POLICIA NACIONAL**
VINCULADOS:	**INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO INPEC, PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION, DIRECCION DE ASISTENCIA Y PROTECCION DE LA FISCALIA GENERAL DE LA NACION, COMISION DE DERECHOS HUMANOS DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA, FISCALIA 253 y 261 SECCIONAL UNIDAD DE VIDA, FISCALIA 514 UNIDAD DE SEGURIDAD PUBLICA, DIRECCION AREA DE DERECHOS HUMANOS DE LA POLICIA NACIONAL, OFICINA EN COLOMBIA DE LA ALTA COMISIONADA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS y DEFENSORIA DEL PUEBLO.**

Procede el despacho a proferir la sentencia que en derecho corresponda para finiquitar el trámite de la **ACCION DE TUTELA** de la referencia.

I.- <u>ACCIONANTE</u>:

Se trata de **NINFA VERA MORA**, mayor de edad, quien actúa en nombre propio.

II.- <u>ACCIONADA</u>:

Se dirige la presente **ACCION DE TUTELA** contra **FISCALIA GENERAL DE LA NACION, UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION y POLICIA NACIONAL. VINCULADOS: INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO INPEC, PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION, DIRECCION DE ASISTENCIA Y PROTECCION DE LA FISCALIA GENERAL DE LA NACION, COMISION DE DERECHOS HUMANOS DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA, FISCALIA 253 y 261 SECCIONAL UNIDAD DE VIDA, FISCALIA 514 UNIDAD DE SEGURIDAD PUBLICA, DIRECCION AREA DE DERECHOS HUMANOS DE LA POLICIA NACIONAL, OFICINA EN COLOMBIA DE LA ALTA COMISIONADA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS y DEFENSORIA DEL PUEBLO.**

III.- <u>DERECHOS FUNDAMENTALES PRESUNTAMENTE VULNERADOS</u>:

Se trata de los derechos a la **VIDA, INTEGRIDAD Y SEGURIDAD PERSONAL.**

IV.- **OMISION ENDILGADA A LA ACCIONADA**:

Aduce la accionante ser funcionaria del INPEC, quien el 4 de octubre de 2017 denunció ante la URI de Soacha amenazas de muerte dirigidas en contra de su hijo Sergio Camacho Vera y directamente sobre ella, por lo que le fue decretada una medida de protección policiva.

Afirma que el 19 de enero de 2018 asesinaron a su hijo, hechos que fueron puestos en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación por homicidio agravado bajo el radicado No. 110016000019201800310.

Sostiene que a finales de enero de 2018 informó al Grupo de Seguridad Penitenciaria del INPEC que estaba siendo objeto de seguimiento y hostigamientos por parte de varios sujetos, por lo que el 19 de febrero de dicha anualidad el director de Custodia y Vigilancia del INPEC elevó solicitud ante la Unidad Nacional de Protección para que se le realizara el correspondiente estudio de nivel de riesgo.

Arguye que el 19 de febrero de 2018 la Unidad Nacional de Protección – UNP envío respuesta a dicho pedimento, indicando que no era procedente adelantar el estudio del nivel del riesgo toda vez que no se configuraba un nexo causal, decretando medida de protección policiva.

Refiere que el 6 de junio de 2018 la Fiscalía responde a la solicitud de acogimiento al programa de protección, aduciendo que no se otorga la medida ya que los hechos no se relacionan con su labor como funcionaria del INPEC.

Dice que el 21 de septiembre de 2018 radicó una nueva denuncia por amenazas ante la Fiscalía 261 de la Unidad de Vida, dado que las mismas continuaron, realizándose el 27 del mismo mes y año trámite de emergencia ante la Unidad Nacional de Protección, en donde se le otorgó medida de protección consistente en la entrega de un chaleco de protección balística, un botón de pánico y un medio de comunicación de baja gama.

Manifiesta que el INPEC el 14 de enero de 2019 solicitó nuevo estudio de riesgo a su nombre ante la Unidad Nacional de Protección y el 25 de febrero radicó petición de medida de protección ante la Policía Nacional expedida por la Fiscalía 514 de Unidad de Seguridad Pública dentro del proceso No. 110016000050201913 67.

Señala que las Fiscalías: local de Soacha, 261 de Paloquemao y 514 de Seguridad Pública, han elevado diferentes solicitudes de medida de protección a la Unidad Nacional de Protección y a la Policía Nacional por la gravedad de las amenazas en contra de su vida.

Indica que de lo anterior resultó el acompañamiento de la Estación de Policía de Teusaquillo junto con el cuadrante del CAI de la Soledad, que le empezaron a realizar acompañamiento de su casa hasta las estaciones de Transmilenio y hasta su lugar de trabajo, acompañamiento que le fue retirado en el año 2019.

Informa que el 30 de julio de 2019 recibió respuesta a la solicitud de protección por parte de la Fiscalía General de la Nación, donde se le reitera que no se le vincula al programa de protección por la falta de conexidad y libertad en el consentimiento, lo que no corresponde a la realidad.

Cuenta que el 4 de febrero de 2020 radicó ante la Comisión de Derecho Humanos y Audiencias del Senado de la República el formato de denuncia reiterando una medida de protección eficaz, que le permita recuperar su tranquilidad y solicitando celeridad en el proceso de su hijo fallecido, pedimento que le fue contestado el 6 del mismo mes y año, en donde le indicó dicha entidad que su petición era trasladada a la Fiscalía y a la Unidad Nacional de Protección, sin que a la fecha hubiese obtenido respuesta alguna.

Revela que el 15 de febrero de 2020 recibió otra amenaza de muerte a través de una llamada telefónica, además dos hombres sospechosos contactaron a una de sus hijas, hechos que fueron puestos en conocimiento de la Unidad Nacional de Protección el mismo día.

Aduce que el 17 de febrero de 2020 el Fiscal 261 Seccional de la Unidad de Vida solicitó a la Unidad Nacional de Protección con carácter urgente se tomaran medidas necesarias para la protección de su vida e integridad física y el 18 del mismo mes y año presentó ante dicha entidad formulario de solicitud de inscripción a los programas de protección.

Asevera que la Fiscalía General de la Nación le corrió traslado por competencia a la Unidad Nacional de Protección de la aplicación efectiva de medida de protección en atención a su calidad de servidora pública.

Afirma que el 6 de marzo de 2020 la Procuraduría General de la Nación le solicitó a la Unidad Nacional de Protección se le realizara un nuevo estudio de su situación de riesgo, así como el nexo causal de las amenazas como consecuencia de su labor dentro del INPEC.

Sostiene que el 13 de marzo de 2020 recibió mediante correo electrónico comunicación de la Unidad Nacional de Protección donde le indica que se encuentra adelantado una nueva evaluación del riesgo, el cual lleva aproximadamente 6 meses, sin que a la fecha le hubiese emitido respuesta alguna o solución a su solicitud de protección.

Refiere que, con ocasión a lo anterior, ha tenido que trasladarse en tres ocasiones de vivienda por seguridad y el lugar donde actualmente reside no es seguro para ella, ni para su familia, siendo un riesgo muy alto teniendo en cuenta que las amenazas en su contra aún continúan.

Pretende la accionante con esta acción constitucional le sean tutelados los derechos fundamentales invocados, ordenándole a las accionadas le proporcionen un vehículo blindado con escolta que pueda garantizar su vida e integridad física, la asignación de una casa fiscal dentro de Bogotá con todas las garantías de seguridad y exilio a Canadá (fl. 379).

V.- <u>TRAMITE PROCESAL</u>:

INPEC manifestó que mediante oficio No. 30511 del 19 de febrero de 2020 solicitó a la UNP estudio de nivel de riesgo para la señora NINFA VERA MORA, dando respuesta esa entidad a dicha petición el 29 de julio de 2020, la que le fuera notificada a la accionante, realizando así todas las labores, dentro de su competencia, a fin de que se le brinde la protección por ella requerida.

FISCALIA 514 LOCAL DELEGADA ANTE LOS JUECES PENALES MUNICIPALES informó que actualmente conoce del trámite

adelantado bajo CUI 110016000050201913967, relacionado con hecho denunciados por la presunta comisión del punible de amenazas siendo víctima la petente, lo que llevó a que se ordenara el 14 de mayo de 2019 solicitud de valoración de riesgo ante la UNP, siendo la entidad competente para ello.

FISCALIA 253 SECCIONAL comunicó que revisado el sistema Spoa (sistema de información de la Fiscalía) no figura indagación activa a nombre de la accionante en dicha entidad.

El **DIRECCION DE ASISTENCIA Y PROTECCION DE LA FISCALIA GENERAL DE LA NACION** señaló que, al interior del Programa de Protección y Asistencia de la Fiscalía General de la Nación una vez efectuada la entrevista a la tutelante, ésta el 27 de marzo de 2018 no otorgó su consentimiento para ingresar a dicho programa, tal y como da cuenta el Formato Consentimiento del Candidato a Protección FGN-MS01-F-41, solicitando que su caso fuera remitido a la UNP por ser funcionaria del INPEC, sin poderse verificar la valoración de la amenaza, el riesgo y la vulneración, circunstancia que igualmente se presentó en julio de 2019.

Afirma que posteriormente, en atención a la solicitud presentada por el Fiscal de conocimiento, mediante la cual pidió la protección inmediata de la accionante, el 20 de febrero de 2020 por ser servidora del INPEC se trasladó el caso a la UNP, sumado a ello, la protección en favor de la accionante también recae en cabeza de la Policía Nacional, por lo que se presenta una falta de legitimación por pasiva respecto a dicha dirección.

La **PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN** indicó que del relato de los hechos en el escrito de tutela no se evidencia vulneración de algún derecho fundamental de la accionante por parte de dicha entidad, que, en virtud de una petición elevada por la petente, le solicitó a la UNP un nuevo estudio de riesgo y procedencia de medidas de protección en favor de aquella, informándosele de dicha gestión, razón por la cual depreca sea desvinculada de este trámite.

FISCALIA 40 SECCIONAL en apoyo a la FISCALIA 261 SECCIONAL UNIDAD DE VIDA dijo que desde el 18 de julio de 2018 la Fiscalía 261 conoció de la noticia criminal No. 110016000019201800310 por el delito de homicidio siendo victima Sergio Camacho Vera (q.e.p.d.), recibiendo el despacho fiscal en forma presencial a la accionante quien ha manifestado ser víctima de amenazas en contra de su vida y la de su núcleo familiar, por lo que ha invocado solicitudes de protección las que se han tramitado de manera oportuna ante la Policía Nacional y la Unidad Nacional de Protección, por lo que adjunta copia del informe de valoración de riesgo de fecha 3 de junio de 2020.

La **UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN** refirió que conforme lo dispuso la Corte Suprema de Justicia en sede de tutela, cumplió a cabalidad lo ordenado por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C. – Sala de Familia, remitiendo el estudio de riesgo a la señora Ninfa Vera Mora, a la Fiscalía 261 Seccional de la Unidad de Vida y al área de Derechos Humanos de la Policía Nacional.

De otro lado, indicó que no ha trasgredido derecho fundamental alguno a la accionante, por el contrario, en septiembre de 2018 de manera garantista y en pro del goce de sus derechos fundamentes activó un análisis de trámite de emergencia, en virtud de lo previsto en el art. 2.4.1.2.9 del Decreto 1066 de 2015, ordenándole la implementación de: un medio de comunicación, un chaleco antibalas y un botón de apoyo.

Afirma que, en el año 2019, si bien activó a favor de la petente ordenes de trabajo, no lo es menos, que fueron interrumpidas debido a que los análisis identificaron la no presencia de nexo causal para el ingreso al programa de Prevención y Protección tal como lo exige el numeral 2 del artículo 2.4.1.2.40. del Decreto 1066 de 2015, en concordancia con el numeral 2 del artículo 2.4.1.2.2. de la misma normatividad, situación que igualmente se presentó en junio de 2020, concluyendo que sus funciones como auxiliar administrativo no tiene nada que ver con el origen de las amenazas.

Alega que por lo anterior no es la entidad competente para brindar medidas de protección a la señora NINFA VERA MORA, dado que es indispensable que la situación de riesgo o presuntas amenazas se deriven del ejercicio de sus actividades como parte de la población acreditada.

La **COMISION DE DERECHOS HUMANOS Y AUDIENCIAS DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA** manifestó que el 6 de febrero de 2020 recibió derecho de petición por parte de la accionante, quien solicitó celeridad en el proceso de homicidio de su hijo al interior del proceso penal, así como protección ya que teme por su vida, por lo que dicho pedimento fue remitido por competencia a la Defensoría del Pueblo, Fiscalía General de la Nación, INPEC, Contraloría General de la Republica, UNP, Policía Nacional y Procuraduría General de la Nación, a fin de que adoptaron las acciones correspondientes.

POLICIA NACIONAL DE COLOMBIA – DEPARTAMENTO POLICIA CUNDINAMARCA señaló que mediante comunicación oficial No. S-2020-069280-DECUN del 13 de agosto de 2020 ordenó la implementación de medidas preventivas de seguridad en beneficio de la accionante, así como la realización de coordinaciones estratégicas de seguridad preventiva, realización de patrullajes a través del Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por cuadrantes en el lugar de residencia, generando percepción de seguridad, dejando los respectivos registros documentales en minutas de guardia, actas de medidas de autoprotección, planillas de revistas, entre otras, de conformidad a lo dispuesto en el art. 2.4.1.2.29 del Decreto 1066 de 2015, en concordancia con el art. 36 de la Resolución No. 00924 del 11 de marzo de 2013.

Arguye que la preservación de la Convivencia y Seguridad Ciudadana no es del resorte exclusivo de la Policía Nacional, sino que involucra a otras entidades administrativas, por lo que es la UNP quien debe determinar la población que se encuentra en situación de riesgo extraordinario como consecuencia directa del ejercicio de actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, vislumbrándose a todas luces que la Policía Nacional carece de competencia para asumir la seguridad y protección de la accionante, ya que no hace parte de la población objeto de protección, ni ha sido comunicado resultado alguno del estudio de nivel de riesgo comprobado que habilite la asignación de medidas de seguridad a favor de aquella, por lo que se presenta una falta de legitimación en la causa.

POLICIA NACIONAL DE COLOMBIA – METROPOLITANA DE BOGOTA dice que la accionante cuenta con otros mecanismos para hacer valer sus derechos presuntamente vulnerados, que si bien es cierto, dicha entidad atiende subsidiariamente situaciones de seguridad de manera preventiva, no lo es menos, que no le corresponde asumir las mismas, siendo la Fiscalía General de la Nación la competente para determinar si es viable o no conceder las medidas de protección en las que coadyuva la Policía Nacional,

razón por la cual no es procedente acceder a la asignación de un vehículo, ni de personal exclusivo para atender los requerimientos de la accionante.

OFICINA EN COLOMBIA DE LA ALTA COMISIONADA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS y DEFENSORIA DEL PUEBLO, guardaron silencio.

VI. <u>CONSIDERACIONES</u>:

1.- La **ACCION DE TUTELA** constituye un logro alcanzado por la colectividad con ocasión de la expedición de la Constitución Política de 1991, para frenar los desafueros de las autoridades, cuando quiera que con hechos u omisiones comprometan los derechos fundamentales de los ciudadanos.

La finalidad de esa acción es lograr que, a falta de vía judicial ordinaria, mediante un trámite preferente y sumario, el juez ante quien se acuda dé una orden de actuar o abstenerse de hacerlo, tendiente a hacer cesar la vulneración o amenaza de violación denunciada.

El artículo 86 de nuestra Carta magna así lo consagró. También advirtió su procedencia contra particulares encargados de la prestación de servicios públicos o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de indefensión o subordinación.

2. **De los derechos presuntamente vulnerados**

VIDA, INTEGRIDAD y SEGURIDAD PERSONAL.

Frente a la vulneración de dichos derechos la Corte Constitucional en sentencia T-399-18 señaló "***En efecto, la amenaza de daño conlleva el inicio de la alteración y la merma del goce pacífico de los derechos fundamentales, debido al miedo razonable que produce visualizar el inicio de la destrucción definitiva del derecho. Por eso, a partir de este nivel, el riesgo se convierte en amenaza. Dependiendo de su intensidad, este nivel se divide en dos categorías: a) amenaza ordinaria: Para saber cuándo se está en presencia de esta categoría, el funcionario debe hacer un ejercicio de valoración de la situación concreta y determinar si ésta presenta las siguientes características: i. existencia de un peligro específico e individualizable. Es decir, preciso, determinado y sin vaguedades; ii. existencia de un peligro cierto, esto es, con elementos objetivos que permitan inferir que existe una probabilidad razonable de que el inicio de la lesión del derecho se convierta en destrucción definitiva del mismo. De allí que no pueda tratarse de un peligro remoto o eventual.; iii. tiene que ser importante, es decir que debe amenazar bienes o intereses jurídicos valiosos para el sujeto como, por ejemplo, el derecho a la libertad; iv. tiene que ser excepcional, pues no debe ser un riesgo que deba ser tolerado por la generalidad de las personas y. finalmente, v. deber ser desproporcionado frente a los beneficios que deriva la persona de la situación por la cual se genera el riesgo. Cuando concurran todas estas características, el sujeto podrá invocar su derecho fundamental a la seguridad personal para recibir protección por parte del Estado, pues en este nivel, se presenta el inicio de la lesión del derecho fundamental y, en esta medida, se presenta un perjuicio cierto que, además, puede o no agravarse. Por estos motivos, la persona tiene derecho a que el Estado intervenga para hacer cesar las causas de la alteración del goce pacífico del derecho o, al menos, para evitar que el inicio de la lesión se vuelva violación definitiva del derecho. b) amenaza extrema: una persona se encuentra en este nivel cuando está sometida a una amenaza que cumple con todas las características señaladas anteriormente y, además, el derecho que está en peligro es el de la vida o la integridad personal. De allí que, en este nivel, el individuo pueda exigir la protección directa de sus derechos a la vida y a la integridad personal y, en consecuencia, no tendrá que invocar el derecho a la seguridad como título jurídico para exigir protección por parte de las autoridades. Por lo tanto, en el nivel de amenaza extrema, no sólo el derecho a la seguridad personal está siendo violado, sino que, además, también se presenta la amenaza cierta que muestra la inminencia del inicio de la lesión consumada de los derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal. De allí que, cuando la persona esté en este nivel, tiene el derecho a que el Estado le brinde protección especializada.***"

VII.- PROBLEMA JURIDICO

En el presente asunto, el problema jurídico se concreta a determinar si las accionadas le han vulnerado a la accionante los derechos fundamentales que invoca, al no brindarle protección teniendo en cuenta el nivel de riesgo en el que se encuentra con ocasión a las amenazas permanentes en contra de su humanidad.

VIII.- CASO CONCRETO

Descendiendo al caso en estudio observa el despacho que la accionante pretende le sean protegidos los derechos fundamentales por ella incoados, a fin de que las accionadas le proporcionen como medida de protección un vehículo blindado con escolta, la asignación de una casa fiscal dentro de Bogotá y exilio a Canadá (fl. 379).

1.- Si bien es cierto la Corte Constitucional ha decantado que la acción de tutela, por regla general, no es el mecanismo idóneo al que puede acudirse cuando el agenciado cuenta con otros mecanismos de defensa ordinarios, no lo es menos, que se abre vía a la misma cuando se acredita que dicho medio "**i*) no es idóneo ni eficaz, o ii) a pesar de su aptitud general, resulta inminente la configuración de un perjuicio irremediable***" (sentencia T-399-18).

En el caso en estudio, se presentan los eventos antes anunciados, toda vez que según se desprende de la documental aportada al plenario, la accionante ha sido objeto de estudios de riesgo con ocasión a las presuntas amenazas en contra de su vida, sin que al momento de presentar esta acción constitucional la solicitud de protección le haya sido resuelta de fondo, por lo que el mecanismo judicial ordinario con el que cuenta resultaría ineficaz, razón por la cual se abre vía a la presente acción constitucional con el fin de evitarle un perjuicio mayor a la accionante.

2.- El Decreto 1096 de 2015 por medio del cual se expidió el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, en su art. 2.4.1.2.1. dispuso "***Organizar el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón del ejercicio de su cargo, en cabeza de la Unidad Nacional de Protección, la Policía Nacional y el Ministerio del Interior***"

El parágrafo primero del art. 2.4.1.2.6 ídem establece "***La protección de las personas mencionadas en los numerales 1 a 14 y 16, será asumida por la Unidad Nacional de Protección***", y el parágrafo segundo "***La protección de las personas mencionadas en el numeral 15 será asumida por la Unidad Nacional de Protección y la Policía Nacional***".

Por su parte, numeral 2°, art. 2.4.1.2.40 del referido Decreto, consagra, entre otros, como procedimiento ordinario del programa de protección el ***"Análisis y verificación 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.".***

De otro lado, el Decreto 16 de 2004 por medio del cual se modificó y definió la estructura orgánica y funcional de la Fiscalía General de la Nación, en su art. 14B establece las funciones de la DIRECCION DE PROTECCION Y ASISTENCIA de dicha entidad, dentro de las que se encuentra "***2. Dirigir y administrar el Programa de Protección a Testigos, Víctimas,***

Intervinientes en el Proceso y Funcionarios de la Fiscalía de que trata la Ley 418 de 1997 y las normas que lo modifiquen, adicionen, sustituyan o reglamenten, para lo cual podrá requerir apoyo a la Policía Judicial de la Fiscalía General de la Nación".

De las pruebas allegadas al plenario se desprende que efectivamente la accionante ha adelantado ante varias entidades solicitud de medida de protección, con ocasión a las constantes amenazas de las que ha sido objeto presuntamente.

A folios 7 a 25 se observa que la petente fue beneficiada por parte de la UNP con una medida de seguridad el 23 de mayo de 2018, consistente en un botón de apoyo y chaleco protección balística antibalas.

La demandante diligenció el formulario de solicitud de inscripción a los programas de protección liderados por la Unidad Nacional de Protección (fls. 72 a 77.

La Fiscalía General de la Nación con oficio No. 031 le solicitó a la Estación de Policía de Teusaquillo el 20 de enero de 2020, realice las actividades pertinentes para proveer de protección policiva y evitar afectaciones futuras en la vida e integridad de la señora NINFA VERA MORA y su núcleo familiar (fl. 118).

La Policía Nacional – Metropolitana de Bogotá mediante comunicación S-2020-000108 del 1 de enero de 2020 (fls. 110 a 102), le informó a la tutelante que la medida de protección en su beneficio se encuentra activa, sin acompañamiento permanente, ya que el cuadrante requiere atender los requerimientos policivos, atendiendo los requerimientos que ésta solicite.

Igualmente, el INPEC con misiva No. 8200 – DICUV – le había solicitado el 12 de julio de 2019 al director de la UNP se le realice estudio de nivel de riesgo a la accionante (fl. 173).

Según se desprende de la certificación vista a folio 333, la Fiscalía 514 solicitó medida de protección para la accionante, dirigida a la Policía Nacional, con el fin de garantizar la vida e integridad personal de aquella como de su núcleo familiar, al interior del proceso No. 110016000050201913967.

La Fiscalía General de la Nación mediante comunicación No. 20201100024851 del 20 de febrero de 2020, remitió por competencia al director de la UNP, la solicitud de protección elevada por la tutelante junto con el Formato de Solicitud de Protección (fls. 93 a 96), al considerar que es dicha entidad la competente para dar alcance a dicha solicitud (fl. 86).

La Unidad Nacional de Protección el 10 de marzo de 2020 (fls. 335 a 338) vía correo electrónico, le informó a la demandante que solicitó al Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información la realización de un estudio de riesgo, para posteriormente ponderar el nivel de riesgo y recomendación de las medidas de protección, si a ello hubiese lugar.

Obra a folios 384 a 410 "*Solicitud Concepto Inactivación Temporal o Definitiva de la Orden de Trabajo*" de fecha 3 de junio de 2020, trámite efectuado por la Unidad Nacional de Protección en relación a la solicitud de medida de protección de la tutelante, en donde dicha entidad "***solicita la INACTIVACION DEFINITIVA de la presente Orden de Trabajo, teniendo por la ausencia del factor NEXO CAUSAL, teniendo en cuenta los siguientes criterios, según la información recopilada".***, igualmente conceptuó " ***... la situación expuesta por la valorada no es objeto del Programa de Prevención y Protección de***

esta Unidad, toda vez que, no cumple con los parámetros a tener en cuenta, contenidos en el artículo 81 de la Ley 418 de 1997 Reglamentado por el Decreto Nacional 1740 de 2010, norma a partir de la cual se rigen o han regido las demás disposiciones expedidas por el Gobierno Nacional Decretos 2816 de 2006, 1740 de 2010, 4912 de 2011, 1225 de 2012, 1066 de 2015 y 567 de 2016.
En estas circunstancias, no se configuran las características de riesgo y/o amenazas descritas en el Decreto 1066 de 2015, artículo 2.4.1.2.31 numeral 162 y 173 bajo esta premisa, no se cumple el principio de Causalidad4 numeral 2 artículo 2.4.1.2.25 ibidem.".

Por lo anterior, la UNP mediante comunicación OFl20-00018160 del 29 de julio de 2020 le informó al Director de Custodia y Vigilancia del INPEC que respecto del caso de la accionante carece de nexo causal de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2°, art. 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015, por lo que el mismo sería remitido a la Policía Nacional mediante Oficio OFl20-00018159 del 29 de julio de 2020.

Conforme el acervo probatorio allegado y teniendo en cuenta que la accionante manifiesta que supuestamente sigue siendo objeto de amenazas, según da cuenta la denuncia instaurada por ésta el 4 de febrero de la presente anualidad (fls. 290 a 293), el amparo solicitado por aquella debe concederse respecto al DEBIDO PROCESO, a fin de que le sea definida su situación de riesgo, dado que para el momento en que presentó esta acción constitucional no contaba con respuesta de fondo por parte de las entidades competentes.

En cuanto a la determinación del nivel de riesgo de la tutelante, como lo ha señalado la Corte Constitucional en su jurisprudencia, no es el Juez Constitucional el llamado a verificar el mismo, pues son las entidades encargadas de brindar las medidas de protección quienes deben estudiar y resolver la solicitud, al respecto en sentencia T-473-18 dicha Corporación puntualizó ***"Por lo anterior, el requerimiento de un sistema de seguridad o medidas de protección a las entidades encargadas de brindar este tipo de servicios, con la finalidad de garantizar la seguridad personal, en los casos en que el sujeto se encuentre en riesgo extremo o extraordinario debe ser estudiado y resuelto integralmente por las autoridades encargadas, comoquiera que la persona no debe soportar dicha carga, protegiendo el derecho a la vida, la integridad y la libertad de los peticionarios amenazados".***

Así las cosas, en el presente caso, conforme la documental aportada y la normatividad en precedencia anotada, se colige que la entidad que debe en principio definir la situación de riesgo de la accionante es la DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN Y ASISTENCIA de la Fiscalía General de la Nación, teniendo en cuenta que la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN, ya concluyó el 3 de junio de 2020, que en el caso de la accionante "***no se configuran las características de riesgo y/o amenazas descritas en el Decreto 1066 de 2015, artículo 2.4.1.2.31 numeral 162 y 173 bajo esta premisa, no se cumple el principio de Causalidad 4 numeral 2 artículo 2.4.1.2.25 ibidem***".

Nótese que si bien mediante comunicación No. 20201100024851 del 20 de febrero de 2020, el Director de Protección y Asistencia de la Fiscalía General de la Nación remitió por competencia el caso de la accionante a la Unidad Nacional de Protección (fl. 86), no acreditó haberle efectuado a la señora NINFA VERA MORA previo a ello un estudio de riesgo que concluyera si existe o no coincidencia en las aparentes amenazas con el proceso penal que cursa por el homicidio de su hijo.

Si bien es cierto, la accionante se rehusó a ser incorporada en el Programa de Protección y Asistencia de la Fiscalía General de la Nación, según da cuenta el Acta de No Vinculación del 30 de julio de 2019, no lo es menos que, dicha entidad no concluyó en ese momento con el estudio de riesgo de la

accionante, sin haberse determinado si las amenazadas de que presumiblemente es objeto tiene relación con el proceso penal que se adelanta por el homicidio de su hijo Sergio Camacho Vera (q.e.p.d.), evento en el cual, la entidad encargada de brindar las medidas de protección es la Dirección de Protección y Asistencia de la Fiscalía General de la Nación, de conformidad con lo normado en el art. 14B del Decreto 16 de 2004.

En ese sentido, le corresponde a la Dirección de Protección y Asistencia de la Fiscalía General de la Nación realizarle el estudio de riesgo a la demandante a fin de determinar, en primer lugar, su estado de riesgo, y de existir éste, si hay nexo causal entre las aparentes amenazas y el proceso penal antes mencionado,

En el caso de concluir la existencia del riesgo y el nexo causal, dicho ente deberá adoptar las medidas necesarias y pertinentes dentro de sus competencias, a fin de mitigar el nivel de peligro de la tutelante.

Para lo anterior, el despacho conminará a la accionante para que preste colaboración con dicha entidad a efectos de llevarse a cabo el referido estudio.

En el evento en que la DIRECCION DE PROTECCION Y ASISTENCIA determine que la señora NINFA VERA MORA se encuentra en estado de riesgo, pero no la configuración de un nexo causal por el proceso penal, le corresponderá a la Policía Nacional en el ámbito de sus competencias efectuarle igualmente a la tutelante un estudio de riesgo adoptando las medidas necesarias y pertinentes para atenuar la situación de inseguridad de la accionante, dependiendo de su conclusión.

Lo anterior, toda vez que le corresponde a la Policía Nacional conforme lo previsto en el art. 2.4.1.2.29 del Decreto 1066 de 2015, en concordancia con el art. 218 de la C.P. y la Ley 62 de 1993, implementar medidas de prevención y protección en el marco de lo dispuesto en los arts. 2.4.1.2.9 a 2.4.1.2.11 ídem "…***así: 3.1. Cursos de autoprotección; 3.2. Patrullajes; 3.3. Rondas policiales; 3.4. Esquemas de protección, en lo relacionado con hombres y mujeres de protección, con su respectivo armamento. 4. Apoyar al Programa de Prevención y Protección en las funciones de su competencia***". (numeral 3°, art. 2.4.1.2.29).

De otro lado, la Policía Nacional – Departamento Policía Cundinamarca informó que mediante comunicación oficial No. S-2020-069280-DECUN del 12/08/2020 ordenó la implementación de medidas preventivas de seguridad en beneficio de la accionante, así como la realización de coordinaciones estratégicas de seguridad preventiva y realización de patrullajes a través del Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes en el lugar de residencia, entre otras, ello con ocasión a la medida provisional que en principio había decretado en este asunto el Tribunal Superior Sala 003 de Familia de Bogotá, razón por la cual el despacho dispondrá que las referidas medidas se mantengan hasta tanto la DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN Y ASISTENCIA de la Fiscalía General de la Nación determine sí la señora NINFA VERA MORA es o no beneficiaria de medidas de protección por parte de esa entidad.

Igualmente, el despacho mantendrá la decisión adoptada por la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil en proveído calendado 8 de octubre de 2020, numeral 3º de la parte resolutiva, en donde dicha corporación decretó como medida cautelar en este asunto, entre otros, las órdenes de

tutela proferidas el 24 de agosto de 2020 por la Sala de Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, en los siguientes términos:

"(…) PRIMERO:(…) se ordenará al DIRECTOR de dicha entidad que dentro del término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta decisión, remita el estudio de riesgo del 3 de junio de 2020 a la señora NINFA VERA MORA, a la FISCALÍA 261 SECCIONAL DE LA UNIDAD DEVIDA y al ÁREA DE DERECHOS HUMANOS DE LA POLICÍA NACIONAL, últimas dos entidades a quienes deberá enviarles también todos los antecedentes y pruebas del estudio de riesgo, para que adelanten las actuaciones a que haya lugar una vez analizado el elenco probatorio".

"(….) CUARTO: PONER en conocimiento la actuación tutelar a la DEFENSORÍA DEL PUEBLO y a la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, para que en la órbita de sus competencias adelanten las actuaciones que consideren necesarias, e intervengan si es del caso en los procedimientos adelantados ante la FISCALÍA 261 SECCIONAL, la POLICÍA NACIONAL, el INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO y la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN, respecto al caso de la accionante(…)".

Lo anterior, teniendo en cuenta que si bien es cierto la Unidad Nacional de Protección informó que remitió la prueba del estudio de riesgo a las referidas entidades, no acreditó su dicho.

3.- Frente a la pretensión de la accionante relacionado al otorgamiento de un vehículo blindado con escolta que pueda garantizar su vida e integridad física y la asignación de una casa fiscal dentro de Bogotá con todas las garantías de seguridad (fl. 379), la misma ha de negarse, de un lado, porque la UNP determinó la ausencia de nexo causal de las amenazas con las funciones que ejerce en el INPEC, y de otro, porque le corresponde a las entidades competentes, para este caso, la DIRECCION DE PROTECCION Y ASISTENCIA de la Fiscalía General de la Nación determinar si la accionante puede o no ser beneficiada de dichos mecanismos de protección.

En lo tocante a la solicitud de exilio igualmente habrá de negarse, primero, porque como se anunció líneas atrás no existe estudio de la Entidad competente en el que se determine que la tutelante tiene un nivel de riesgo de tal magnitud que su permanencia en el territorio nacional resulta incompatible con la vida o la integridad personal y, segundo, porque el juez de tutela no es el competente para ordenar a otro Estado la imposición de asilo, toda vez que corresponderá, en este caso a Canadá, estudiar la solicitud y de encontrarla ajustada, eventualmente concederle el estatus de refugiada, según la información disponible en la página oficial de la Agencia de la ONU para refugiados ACNUR (https://help.unhcr.org/canada/es/solicitud-de-asilo/como-solicitar-un-asilo/). Finalmente, obsérvese que reiteradamente lo ha señalado la Corte Constitucional que la tutela no es mecanismo alternativo, ni paralelo, ni supletivo de los medios con los que cuenta el interesado para hacer efectivo su derecho.

IX.- <u>DECISION</u>:

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Doce Civil del Circuito de Bogotá. D. C., administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley, **RESUELVE:**

PRIMERO*:* **TUTELAR** a la señora **NINFA VERA MORA** el derecho fundamental al DEBIDO PROCESO, vulnerado por la **DIRECCION DE PROTECCION Y ASISTENCIA DE LA FISCALIA GENERAL DE LA NACION.**

SEGUNDO: **ORDENAR** a la accionada **DIRECCION DE PROTECCION Y ASISTENCIA DE LA FISCALIA GENERAL DE LA NACIONA,** por conducto de su representante legal o quien haga sus veces, en el improrrogable término de diez (10) días, a partir de la notificación de este fallo, le realice a la señora **NINFA VERA MORA** un estudio de riesgo a fin de determinar, en primer lugar, su estado de riesgo, y de existir éste, si hay nexo causal entre las aparentes amenazas y el proceso penal que cursa con ocasión al homicidio de su hijo.

En el caso de concluir dicha entidad la existencia del riesgo y el nexo causal, deberá adoptar las medidas necesarias y pertinentes dentro de sus competencias, a fin de mitigar el nivel de riesgo de la tutelante.

En el evento que la **DIRECCION DE PROTECCION Y ASISTENCIA DE LA FISCALIA GENERAL DE LA NACION** determine que la señora **NINFA VERA MORA** se encuentra en estado de riesgo, pero no la configuración de un nexo causal con el proceso penal, le informe a la POLICIA NACIONAL el resultado de su análisis, junto con las pruebas que lo comprendan dentro de los dos (2) días siguientes a su conclusión.

TERCERO: **CONMINAR** a la señora **NINFA VERA MORA** para que le preste colaboración a la **DIRECCION DE PROTECCION Y ASISTENCIA DE LA FISCALIA GENERAL DE LA NACION**, a efectos de llevarse a cabo el estudio de riesgo antes aludido.

CUARTO: **ORDENAR** a la **POLICIA NACIONAL**, por conducto de su representante legal o quien haga sus veces, que en el evento que la **DIRECCION DE PROTECCION Y ASISTENCIA DE LA FISCALIA GENERAL DE LA NACION** determine que la accionante se encuentra en estado de riesgo, pero no se configura un nexo causal entre las presuntas amenazas y el proceso penal, en el improrrogable término de diez (10) días, contados a partir del recibido de la comunicación remitida por la aludida dirección, en el ámbito de sus competencia, le efectúe a la tutelante un estudio de riesgo adoptando las medidas necesarias y pertinentes para atenuar la situación de seguridad de la accionante, dependiendo de su conclusión.

QUINTO: **ORDENAR** a la **POLICIA NACIONAL**, por conducto de su representante legal o quien haga sus veces, **MANTENGA** vigentes las medidas de protección comunicadas mediante comunicación oficial No. S-2020-069280-DECUN del 12/08/2020, hasta tanto la **DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN Y ASISTENCIA** de la Fiscalía General de la Nación determine sí la señora NINFA VERA MORA es o no beneficiaria de medidas de protección por parte de esa entidad, en caso de ser favorecida podrá levantar las referidas medidas.

SEXTO: NEGAR la presente **ACCIÓN de TUTELA** invocada por **NINFA VERA MORA** contra **FISCALIA GENERAL DE LA NACION, UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION y POLICIA NACIONAL**, en cuanto a la pretensión de proporcionarle un vehículo blindado con escolta que pueda garantizar su vida e integridad física, la asignación de una casa fiscal dentro de Bogotá con todas las garantías de seguridad y exilio a Canadá, por las razones anotadas en la parte motiva.

SEPTIMO: **DESVINCULAR** de la presente acción a la **INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO INPEC, COMISION DE DERECHOS HUMANOS DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA, FISCALIA 253, FISCALIA 514 UNIDAD DE**

SEGURIDAD PUBLICA y OFICINA EN COLOMBIA DE LA ALTA COMISIONADA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS.

OCTAVO: **ORDENAR** a la **UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION,** por conducto de su representante legal o quien haga sus veces, en el improrrogable término de 48 horas a partir de la notificación de este fallo, remita el estudio de riesgo del 3 de junio de 2020 a la señora **NINFA VERA MORA**, a la **FISCALIA 261 SECCIONAL DE LA UNIDAD DE VIDA** y al **AREA DE DERECHOS HUMANOS DE LA POLICIA NACIONAL**, últimas entidades a quienes deberá enviarles también todos los antecedentes y pruebas del estudio de riesgo, para que adelanten las actuaciones a que haya lugar, una vez analizado el acervo probatorio.

NOVENO: **SOLICITAR** a la **DEFENSORIA DEL PUEBLO y PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION**, para que en la órbita de sus competencias adelanten las actuaciones que consideren necesaria e intervengan si es del caso en los procedimientos adelantados ante las diferentes entidades acá involucradas, respecto del caso de la accionante.

DECIMO: DISPONER, por secretaría, la notificación de esta sentencia por el medio más expedito y eficaz, indicando a las partes que pueden impugnarla en los 3 días siguientes.

UNDECIMO: ORDENAR que, si esta sentencia no es impugnada, se remita el expediente a la Corte Constitucional, para la eventual revisión del fallo, en el término previsto en el Decreto 2591 de 1991. **OFICIESE**.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE,

WILSON PALOMO ENCISO
MCh. JUEZ

Firmado Por:

WILSON PALOMO ENCISO
JUEZ CIRCUITO
JUZGADO 012 CIVIL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.

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:
5b29f61669e1892256bfd6e78a1e6090b24744bcc34516fa59095f16a6375e64
Documento generado en 29/10/2020 09:16:50 p.m.

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica