

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



**DISTRITO JUDICIAL DE CALI  
JUZGADO TERCERO CIVIL DEL CIRCUITO DE CALI**

**SENTENCIA No: T - 72**

**ACCIONANTE: HECTOR ADOLFO CASTRO**

**ACCIONADO: UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN, MINISTERIO DEL INTERIOR, AUGUSTO RODRIGUEZ BALLESTEROS, JOHAYA REYES MARCIALES.**

**RADICACIÓN: 7600131030032023-00085-00**

Santiago de Cali, 16 de junio de 2023

**OBJETO DE LA DECISIÓN**

Procede el Juzgado a decidir la acción de tutela incoada por HÉCTOR ADOLFO CASTRO en contra la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN, MINISTERIO DEL INTERIOR, AUGUSTO RODRÍGUEZ BALLESTEROS y JOHANA REYES MARCIALES, invocando la protección de su derecho fundamental a la vida, seguridad personal, libertad y libre locomoción.

**ANTECEDENTES**

En síntesis, manifiesta el accionante ser militar retirado y activista de derechos humanos, quien está siendo víctima de amenazas contra su vida desde el año 2016, que refiere haber denunciado ante las autoridades pertinentes. Expresa que en el año 2019 fue amenazado por una oficial del Ejército, en el año 2020 le fue hurtado a mano armada un dispositivo portátil que más adelante fue destruido, el 19 de abril de 2021 recibió una llamada a su móvil amenazándolo de muerte si no bajaba un video que publicó el 17 de febrero de 2021. Señala que el 22 de marzo de 2022, saliendo de una junta médica de la Tercera Brigada fue víctima de un atentado sicarial habiendo recibido tres impactos de bala el vehículo en el que se transportaba.

Afirma haber puesto en conocimiento a la Procuraduría quien emitió alerta al Director de la UNP, de lo cual aduce no haber recibido respuesta; asevera haber diligenciado formulario de ingreso al sistema de seguridad, siendo remitido a la Fiscalía General de la Nación, en donde fue entrevistado informalmente habiendo sido informado respecto a que la protección que le podrían brindar sería sacarlo de la ciudad e incluso del país, pero ello le impediría seguir recibiendo tratamiento médico y su libre locomoción en la ciudad.

Se duele de lo resuelto en la Resolución 0476 de 2023 emitida por la UNP, al considerar que se expidió con valoraciones falsas que dieron como resultado que su riesgo es mínimo, sin que se hubiese efectuado una investigación real de riesgo acorde a su condición real de víctima, refiriéndose a los supuestos defectos encontrados en el estudio de riesgo que emitió el CERREM.

Afirma haberse tramitado otra acción de tutela ante el Juzgado Quinto de Familia en la que se ordenó a la UNP realizar un estudio que dio resultado con consideraciones falsas, el cual fue objeto de recurso.

Pretende se ampare los derechos fundamentales deprecados y en consecuencia se ordene a al Ministerio del Interior - Unidad Nacional de Protección le suministre un esquema de seguridad con enfoque diferencial, brindándole amplias medidas de seguridad, con asignación de hombre de protección y vehículo.

### **COMPETENCIA Y TRÁMITE PROCESAL**

Correspondió al Despacho conocer de la presente acción en virtud de la competencia dispuesta en los artículos 37 y 42 del Decreto 2591 de 1991, en concordancia con lo indicado en el Decreto 1983 de 2017.

La acción de tutela fue admitida mediante auto de fecha 10 de abril del corriente año<sup>1</sup>, providencia en la que se negó la medida provisional solicitada, al considerarse que el actor no acreditó hechos que determinara la ilegalidad de la Resolución 476 de 2023 contra la cual reclama, y por no encontrarse cumplidos los presupuestos establecidos en la norma para su concesión. De igual manera se ordenó vincular a la Oficial del Ejército LEYDI CRISTINA CASTRILLÓN, al EJÉRCITO NACIONAL DE COLOMBIA, PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, DEFENSORÍA DEL PUEBLO, FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, POLICÍA NACIONAL, FISCALÍA 324 LOCAL DE BOGOTÁ, FISCALÍA 61 DE CALI, y a LA FUNDACIÓN FUNAFRO, posteriormente al Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas - CERREM –.

Seguidamente se ordenó notificar a las entidades accionadas y vinculadas, concediéndoles el término de dos (2) días para que se pronunciaran sobre los hechos a que se contrae la acción.

Habiéndose agotado el trámite pertinente, se profirió sentencia No.44 de fecha 24 de abril de 2023 por la cual se negó la tutela, habiendo sido impugnada, y mediante auto del 1º de junio el H. Tribunal Superior de Cali resolvió declarar la nulidad de lo actuado, al considerar que se debió vincular a la POLICIA METROPOLITANA y a la ESTACIÓN DE POLICÍA LA SULTANA. En cumplimiento a lo ordenado por el Tribunal, por auto de fecha 5 de junio de 2023 se resolvió obedecer y cumplir lo resuelto por el Superior, procediendo a la vinculación de los entes antes referidos, a quienes se les notificó la tutela en debida forma<sup>2</sup> y dentro del término que se les concedió guardaron silencio.

Dentro del término concedido a las entidades accionadas y vinculadas para que ser pronunciaran sobre los hechos a que se contrae la demanda de tutela, manifestaron lo siguiente:

---

<sup>1</sup> Archivo No.06 del expediente electrónico, rotulado “ADMITE TUTELA...”

<sup>2</sup> Archivo No.64 del e.e.

### **DEFENSORÍA DEL PUEBLO:<sup>3</sup>**

Al dar respuesta a la presente acción de tutela preliminarmente manifestó que el accionante había adelantado otra acción de tutela contra los mismos accionados, la cual correspondió su conocimiento al Juzgado Quinto de Familia de Cali, en la que dio respuesta pertinente. Posteriormente se refirió a la naturaleza jurídica, funciones y atribuciones de la institución, precisó que el art. 282 de la Constitución le asignó las funciones, que su misión constitucional es velar por la promoción, divulgación y ejercicio de los derechos humanos en el país, y que no le está atribuido funciones disciplinarias o judiciales, pero que sí está dotado para asumir la representación de las personas víctimas de amenazas o violaciones a sus derechos humanos.

Manifestó que dicha entidad de conformidad con las funciones asignadas legalmente, no cuenta con la posibilidad de materializar las pretensiones del actor, que respeto a la petición radicada en dicha sede, le respondió que debía dirigirse ante las autoridades pertinentes para que investiguen sus denuncias, y que el esquema de seguridad pretendido debía solicitarlo directamente ante la UNP para su respectivo estudio. Finalmente alega la falta de legitimación en la causa por pasiva, por tanto, solicita su desvinculación.

### **JUZGADO QUINTO DE FAMILIA:<sup>4</sup>**

Informa que en dicho juzgado se adelantó una acción de tutela adelantada por el aquí accionante contra la UNP y otros, en la que se profirió sentencia el 15 de noviembre de 2022 concediendo el amparo sentencia que fue impugnada siendo confirmada por el superior, procediendo a remitir el link del expediente.

### **FISCALIA 61 LOCAL UNIDAD DE DELITOS QUERELLABLES:<sup>5</sup>**

Señaló haberle correspondido el conocimiento de una denuncia interpuesta por el señor Héctor Adolfo Castro, quien afirma que basada en la querella instaurada ofició a la Dirección de Protección y Asistencia para que se estudiara una posible medida de protección al señor Castro, refiere que se negó a firmar las condiciones impuestas para acceder al beneficio de protección solicitando otras medidas como chaleco antibalístico, y armamento, lo cual le fue negado. Consideró que conforme a la querella que se adelanta en dicha Fiscalía no le ha vulnerado derecho fundamental alguno al accionante y que por el contrario se le ha brindado toda la atención que ha requerido.

### **PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN:<sup>6</sup>**

Al dar respuesta a la tutela, de entrada, alegó la falta de legitimación en la causa por pasiva citando y transcribiendo apartes jurisprudenciales, y refiriendo las funciones que la ley le ha conferido. Señaló que al haber recibido solicitud del accionante para obtener medida de protección de su vida, se adelantó una acción

---

<sup>3</sup> Archivo No.17 del expediente electrónico

<sup>4</sup> Archivo No.20 del e.e.

<sup>5</sup> Archivo No.22 del e.e.

<sup>6</sup> Archivo No.25 del e.e.

preventiva realizando los requerimientos necesarios ante la UNP en aras de que se adelantara los estudios correspondientes y se evalúe la procedencia de brindar esquema de protección y que al haber obtenido respuesta de la UNP que se había dado estudio del riesgo, se procedió al cierre de la acción preventiva.

Por lo expuesto alega la falta de legitimación en la causa por pasiva, al afirmar que dicha entidad no ha vulnerado derecho fundamental alguno al accionante y por tanto solicita su desvinculación de la presente acción de tutela.

### **FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN:<sup>7</sup>**

Señala que dicha entidad efectuó entrevista al accionante Héctor Adolfo Castro haciéndole conocer el programa de protección, negándose a otorgar su consentimiento para adoptar las medidas de protección, motivo por el cual se archivó la solicitud de inclusión al programa de protección, conforme a la ley, lo cual fue debida y oportunamente notificado. De igual manera procedió a efectuar un amplio recuento normativo que regula las medidas de protección de la Fiscalía.

Finalmente solicita se declare la improcedencia de la presente acción de tutela respecto de la Dirección de Protección y Asistencia de la Fiscalía General de la Nación y consecuencialmente su desvinculación por no haber vulnerado derecho fundamental alguno al accionante.

### **UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN:<sup>8</sup>**

Al responder la tutela manifestó que ante el Juzgado Quinto de Familia se adelantó una acción de tutela interpuesta por el aquí accionante en su contra y de otras entidades, en la que se profirió sentencia el 15 de noviembre de 2022 concediendo el amparo, ordenado a dicha entidad efectuar el estudio pertinente para verificar si el señor Héctor Adolfo Castro cumple con los requisitos legales para acceder al programa de protección.

Que en cumplimiento a la orden judicial se hizo el estudio de nivel de riesgo por primera vez al señor Héctor Adolfo Castro, emitiendo la resolución No.0476 de 2023, la cual es cuestionada por el accionante. Precisó que dicha entidad ha sido garante de los derechos fundamentales a la vida e integridad personal del accionante señor Héctor Adolfo Castro a quien se le adelantó los diferentes estudios de nivel de riesgo conforme lo estipula el art. 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015, modificado por el Decreto 1139 de 2021 que establece el Procedimiento Ordinario para que las personas accedan al programa de protección a cargo de la UNP en caso de enfrentar un riesgo "*extraordinario o extremo*" o cuando se requiera una reevaluación del nivel de riesgo de la persona que ya es parte del programa.

Señala que en cumplimiento a lo ordenado en la sentencia de tutela proferida por el Juzgado Quinto de Familia se procedió a evaluar el nivel de riesgo al señor HECTOR FABIO CASTRO "*mediante orden de trabajo 0T541240 siendo presentado ante los delegados que conforman interinstitucionalmente del Comité de*

---

<sup>7</sup> Archivo No.30 del e.e.

<sup>8</sup> Archivo No.34 del e.e.

*Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM<sup>9</sup>, el día 13 de febrero de 2023, en donde su caso fue ponderado con Riesgo ORDINARIO con una matriz de 35.55%, recomendando así para su caso: "Comunicar el Resultado del Estudio de Nivel de Riesgo.", recomendaciones que quedaron consignadas en la Resolución No. 0476 del 14 de febrero de 2023, siendo enviada al correo del accionante castroh184@gmail.com, el día 14 de febrero de 2023"*refiriendo algunos apartes de la consideraciones que tuvo el CERREM para calificar el nivel de riesgo del accionante como "ORDINARIO"

Manifiesta que las medidas de protección son asignadas por el CERREM en virtud de la matriz de riesgo ponderada, y que *"de acuerdo con el resultado de recopilación y análisis de la información en el desarrollo de la última evaluación de riesgo realizada por esta Unidad a favor del señor **HECTOR ADOLFO CASTRO**, se resalta que la matriz de riesgo se pondero en un **35.55%** en el año 2023, lo que se enmarca en un riesgo ORDINARIO; esto conforme al análisis de los miembros del Comité CERREM.*

*Ahora bien, una vez verificado el Instrumento Estándar de Valoración del Riesgo Individual<sup>1</sup>, esta Entidad verificó que el estudio de análisis de riesgo se efectuó con estricta sujeción al procedimiento definido en el Decreto 1066 de 2015, en debida forma, integrando todos y cada uno de los factores de amenaza, riesgo y vulnerabilidad informados por el señor HECTOR ADOLFO CASTRO, en desarrollo de la evaluación del nivel de riesgo por temporalidad, en especial su condición de "2. Dirigentes, representantes o activistas de organizaciones defensoras de Derechos Humanos, de víctimas, sociales, cívicas, comunales o campesinas".*

Insiste en que el procedimiento de evaluación del riesgo efectuado al accionante fue adelantado de manera pertinente, conducente y concluyente, respetando los parámetros para la adecuada valoración del riesgo del recurrente, y que por tanto dicha entidad no ha vulnerado derecho fundamental alguno al accionante. Adujo que en caso de que el señor Héctor Adolfo Castro requiera la evaluación de un nuevo estudio y/o presente nuevos hechos de amenaza posteriores al estudio de nivel de riesgo realizado, cuenta con el procedimiento establecido en el art.2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015, modificado por el Decreto 1139 de 2021.

Manifiesta que del estudio del riesgo efectuado al accionante arrojó un nivel de riesgo ORDINARIO y que de conformidad con el num. 18 del art.2.4.1.2.3. del Decreto 1066 de 2015 el riesgo ordinario 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 pública y no comporta la obligación de adoptar medidas de protección."*

Enfatizó que la recomendación de medidas de protección asignadas a los beneficiarios del programa, son competencia exclusiva del CERREM, las cuales se realizan con base en el estudio de nivel de riesgo realizado por la UNP, entidad que cuenta con las herramientas y el personal capacitado para determinar cuál es el nivel de riesgo que ostentan los evaluados, competencia que fue avalada por la H. Corte Constitucional en la sentencia T-059 de 2012, citando y transcribiendo apartes jurisprudenciales.

Finalmente adujo que la solicitud de medidas de protección no puede ser ordenada por un Juez constitucional, en desconocimiento de competencia

---

<sup>9</sup> "Denominado Instrumento Estándar de Valoración del Riesgo Individual, avalado por la Honorable Corte Constitucional por medio de Auto 266 del 2009 (01 de septiembre), siendo importante señalar que esta herramienta técnica tiene tres enfoques: amenaza – riesgo y vulnerabilidad, y cuenta con una escala de: 0 a 50 (Riesgo Ordinario), 51 a 80 (Riesgo Extraordinario) y 81 a 100 (Riesgo Extremo)"

exclusiva del CERREM, como autoridad administrativa con competencia avalada por la Corte Constitucional, para la recomendación de medidas de protección en el marco del estudio de nivel de riesgo, ya que, toda medida de protección debe generarse en el marco de un estudio de nivel de riesgo, el cual es un estudio técnico especializado, en el cual se tendrán en cuenta las siguientes consideraciones: población, antecedentes personales de riesgo, análisis de contexto, permanencia en el sitio de riesgo, vulnerabilidad asociada al entorno social, entorno en donde desarrolla actividades y/o trabajo, entorno social comunitario, desplazamientos entre otras.

Conforme a lo expuesto solicitó se declare improcedente el amparo solicitado por cuanto al señor Héctor Adolfo Castro dicha la entidad no le ha vulnerado derecho fundamental alguno ya que actuó en el marco de su competencia acogiendo las recomendaciones del CERREM, lo cual se plasmó en la Resolución 0476 del 14 de febrero de 2023.

#### **POLICÍA NACIONAL:<sup>10</sup>**

Señala que dicha entidad a través de la Estación La Sultana, dispuso el despliegue de actividades preventivas, en favor del señor Héctor Adolfo Castro las cuales se encuentran materializadas en el acta No.242 del 04/04/2022 que trata sobre las recomendaciones de autoprotección al igual que las revistas y patrullajes que se despliegan para la protección del ciudadano en su residencia, con el propósito de minimizar los riesgos que puedan sufrir su integridad personal.

Finalmente señala que las actuaciones desplegadas por la Policía Nacional en el caso del accionante, se han efectuado conforme a su competencia, de manera efectiva, inmediata y concreta en procura de atender la necesidad del peticionario, razón por la cual sostiene que no ha vulnerado derecho fundamental alguno solicitando su desvinculación de la presente acción de tutela.

#### **MINISTERIO DEL INTERIOR:<sup>11</sup>**

Alegó básicamente la falta de legitimación en la causa por pasiva y la inexistencia de vulneración de derechos fundamentales por parte de dicho Ministerio, por consiguiente, solicita su desvinculación de la presente acción de tutela, al considerar que conforme a los hechos y pretensiones, no es dicha entidad quien pudiera estar vulnerando por acción u omisión los derechos que alega el accionante como vulnerados.

Reseña que la competencia para brindar esquema de seguridad a los ciudadanos calificados para la misma está en cabeza de la UNP la cual fue creada por el Decreto 4065 de 2011, como establecimiento público con personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa, es decir, que dicha entidad ostenta autonomía para atender todos los asuntos relacionados con el cumplimiento de las funciones que le son predicables, en particular, lo atinente al Programa Nacional de Protección.

---

<sup>10</sup> Archivo No.39 del e.e.

<sup>11</sup> Archivo No.42 del e.e.

Posteriormente refirió sobre el procedimiento legal para adoptar las medidas de seguridad de los ciudadanos, precisando que el Coité de Evaluación de Riesgo y Recomendaciones (CERREM), realiza las respectivas recomendaciones al director de la UNP en torno a las medidas de protección a implementar. Aclarando que las medidas de prevención y protección las adopta el director de la Unidad Nacional de Protección mediante acto administrativo, por medio del cual puede acoger o no las recomendaciones realizadas por el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM).

Finalmente adujo que si bien el director de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, es miembro del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM, la Secretaría Técnica del CERREM, está en cabeza de la Unidad Nacional de Protección; que sólo presenta recomendaciones respecto a las medidas de protección a adoptar, reiterando la falta de legitimación en la causa por pasiva.

### **CONSIDERACIONES DEL DESPACHO**

En tanto que para todas las personas debe existir un recurso efectivo a través del cual se amparen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o la Ley (Art. 8° de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, Arts. 2° y 8° Convención Americana de los Derechos Humanos), la acción de tutela fue consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política. Reglamentada como está en los Decretos 2591 de 1991 y 306 de 1992 –con sus modificaciones y compilado en el Dcto. 1069/15-, es concebida como un mecanismo de defensa y protección de los derechos fundamentales de toda persona, que permite acudir ante los jueces para solicitar protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública, o de los particulares en los casos previstos en el artículo 42 del Decreto 2591.

De acuerdo a este breve compendio normativo, la naturaleza del despacho accionado y el sitio donde se proyectan los efectos de la presunta vulneración de derechos, este despacho es competente para conocer la presente acción.

### **PROBLEMA JURÍDICO**

El problema jurídico a resolver en esta instancia consiste en determinar si la acción de tutela resulta o no viable para ordenar a las autoridades accionadas brindar esquema de seguridad al accionante, en virtud de la endilgada vulneración de sus derechos fundamentales a la vida y seguridad personal al negarle la protección pedida, mediante decisión que fue recurrida y confirmada por la autoridad a cargo.

### **MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL**

La Corte Constitucional ha otorgado directamente valor constitucional al derecho fundamental a la seguridad personal al encontrarse inmerso en el derecho fundamental a la vida y a la integridad personal, así mismo ha señalado que se trata de una obligación del Estado brindar la protección necesaria a todos los habitantes, así lo dispuso en sentencia T-411 de 2018:

*“En tales términos, el principal correlativo jurídico del derecho fundamental a la seguridad personal es el deber del Estado de protección de las personas y sus derechos, previsto, entre otros, en el artículo 2 de la Constitución Política. Este deber implica, en términos generales, que le corresponde al Estado garantizar las condiciones para que los habitantes vivan de manera tranquila, libre de amenazas y de riesgos. Del mismo modo, de este deber se desprenden, entre otras, las obligaciones generales a cargo del Estado relativas a diseñar, adoptar e implementar las medidas necesarias para proteger las personas, así como de precaver y mitigar los riesgos a los que se vean expuestas y que no estén obligadas a soportar. Ahora bien, para los efectos del Programa de Prevención y Protección a cargo de la UNP, el deber de protección es definido como aquel en virtud del cual el Estado debe “adoptar medidas especiales para personas, grupos o comunidades en situación de riesgo extraordinario o extremo, que sean objeto de este Programa, con el fin de salvaguardar sus derechos”, según lo previsto por el artículo 2.13 del Decreto 4912 de 2011.*

*90. En particular, frente a individuos cuyo nivel de riesgo sea como mínimo extraordinario, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que los contenidos concretos de este deber son los siguientes: (i) “identificar el tipo de amenaza que se cierne sobre la persona”, (ii) “valorar cada situación individual y la existencia, las características y la fuente del riesgo que se ha identificado”, (iii) “definir de manera oportuna las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes”, (iv) “la obligación de asignar tales medios”, (v) “la obligación de evaluar periódicamente la evolución del riesgo extraordinario, así como de tomar las decisiones correspondientes para responder a dicha evolución”, (vi) “la obligación de dar una respuesta efectiva, en caso de signos de concreción o realización del riesgo extraordinario, y de adoptar acciones específicas para mitigar o disminuir sus efectos”, y, finalmente, (vii) “la prohibición de adoptar decisiones que generen un riesgo extraordinario para las personas en razón de sus circunstancias”*

Por su parte el Artículo 2.4.1.2.40. del Decreto 1066 de 2015 contempla el Procedimiento ordinario del programa de protección en los siguientes términos.

*“Artículo 2.4.1.2.40 Procedimiento ordinario del programa de protección: El procedimiento ordinario del programa de protección es el siguiente:*

- 1. Recepción de la solicitud de protección y diligenciamiento del formato de caracterización inicial del solicitante, por parte de la Unidad Nacional de Protección.*
- 2. 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.*
- 3. Traslado al Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información – Ctrai.*
- 4. Presentación del trabajo de campo del Ctrai al Grupo de Valoración Preliminar.*
- 5. Análisis de caso en el Grupo de Valoración Preliminar.*
- 6. Valoración del caso por parte del Cerrem.*
- 7. Adopción de medidas de prevención y protección por parte del Director de la Unidad Nacional de Protección mediante acto administrativo.*
- 8. El contenido o parte del contenido del acto administrativo de que trata el numeral anterior será dado a conocer al protegido mediante comunicación escrita de las medidas de protección aprobadas. En los casos en que el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM no recomiende medidas en razón a que el riesgo del peticionario fue ponderado como ordinario, se dará a conocer tal situación a través de comunicación escrita.*
- 9. Implementación de las medidas de protección, para lo cual se suscribirá un acta en donde conste la entrega de estas al protegido.*
- 10. Seguimiento a la implementación.*

### *11. Reevaluación.*

*Parágrafo 1º. La realización de la evaluación del riesgo, cuando haya lugar a ella, es un requisito sine qua non para que el caso pueda ser tramitado y se puedan asignar medidas de protección.*

*Parágrafo 2º. El nivel de riesgo de las personas que hacen parte del Programa de Protección será revaluado una vez al año, o antes si existen nuevos hechos que puedan generar una variación del riesgo.*

*Parágrafo 3º. Las medidas de protección solo podrán ser modificadas por el Cerrem cuando exista una variación de las situaciones que generaron el nivel de riesgo.*

*Parágrafo 4º. Los casos de servidores y ex servidores públicos, 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.”*

No obstante, la misma corporación desde la sentencia T-591 de 2013, tenía identificado el procedimiento administrativo que se debe agotar para acceder a medidas de protección por parte de la UNP:

*"6. Procedimiento administrativo para acceder o continuar con medidas de protección<sup>12</sup>. Decreto 4912 de 2011 modificado por el Decreto 1225 de 2012.*

*6.1. 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).*

*6.2. 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.*

*6.3. 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)*

*6.4. 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).*

*6.5. 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*

---

<sup>12</sup> Decreto 4912 de 2011 [modificado por el Decreto 1225 de 2012](#).

*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)*

(...)

*6.7. 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.*

*6.8. 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.”*

En la misma providencia la Corte señaló que al peticionario le corresponde probar la amenaza a su integridad de que fue víctima, y ante quien debe presentarse la solicitud, al precisar que:

*“(…) De otra parte, la Corte Constitucional también ha precisado que la solicitud de protección del derecho a la seguridad personal, exige al peticionario probar, al menos de manera sumaria, los hechos que demuestran o permiten deducir que se encuentra expuesto a una amenaza. Es por ello, que debe acreditar la naturaleza e intensidad de la amenaza respecto de la cual se pide protección; y que se encuentra en una situación de vulnerabilidad o especial exposición a la materialización del inicio del daño consumado...”*

*"4.1.1. La Sala considera que la función de establecer el nivel de riesgo y las posibles medidas que se deben adoptar para la seguridad personal de los ciudadanos, está en cabeza de la Unidad Nacional de Protección, pues esta es quien cuenta con la infraestructura técnica, con todo el material probatorio y con el personal idóneo para dar una valoración ajustada a la situación de seguridad del demandante. Basándose, como ya se indicó, en los estudios del CTRAI y en el concepto del GVP.*

*Al respecto, se reitera la sentencia T-059 de 2012 que dijo:*

*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.”* (subraya el Despacho)

Siguiendo esta línea, la Corte Constitucional estimó que la determinación frente a las medidas de protección obedece a un estudio técnico del nivel de riesgo para garantizar el debido proceso del afectado así lo expuso en sentencia T - 707 de 2015:

*"9.2.5. En conclusión, puede afirmarse que la definición y asignación de medidas de seguridad deben estar justificadas razonablemente, con base en estudios técnicos individualizados del nivel de riesgo de la persona que solicita la protección, los cuales solo pueden desconocerse con base en argumentos suficientes que también estén sustentados en conceptos especializados. Esto, para efectos de garantizar el derecho fundamental al debido proceso y desarrollar los principios de causalidad e idoneidad que orientan la prestación del servicio de protección personal.”*

Atendiendo los parámetros decisionales de los órganos de cierre y la normatividad aplicable, el Despacho entrará a resolver si en el caso sometido a estudio, se cumplen las condiciones necesarias para que sea viable la tutela deprecada.

### **CASO CONCRETO**

De acuerdo con lo relatado en precedencia el accionante pretende que se ordene a la UNP le asigne un esquema de seguridad de protección, al considerar que se encuentra en riesgo su vida por las amenazas de las que afirma ha sido víctima.

Para ello cuestiona el contenido de la Resolución 0476 del 14 de febrero de 2023, en la que se plasmó el resultado del estudio de vulnerabilidad o riesgo, que arrojó como resultado: ORDINARIO, por el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas -CERREM-, con un 35,55%, el cual no le da suficiente calificación para ser beneficiario del esquema de seguridad pretendido que brinda la UNP. Además reprocha de manera general el estudio y análisis que hizo la autoridad competente, quien según lo informado en la respuesta a la tutela, tuvo en cuenta *"la condición poblacional, los factores de amenaza riesgo y vulnerabilidad, los antecedentes personales de riesgo, el análisis de contexto, el entorno en donde realiza actividades y/o trabajo, el entorno social y comunitario y los traslados que realiza para la ejecución de sus actividades"*. También cuestiona el accionante el trabajo de campo realizado para determinar su estado de riesgo como ORDINARIO, estudio que según informo la UNP en respuesta a la tutela se efectuó *"con estricta sujeción al procedimiento definido en el Decreto 1066 de 2015, en debida forma, integrando todos y cada uno de los factores de amenaza, riesgo y vulnerabilidad informados por el señor HECTOR ADOLFO CASTRO, en desarrollo de la evaluación del nivel de riesgo por temporalidad, en especial su condición de "2. Dirigentes, representantes o activistas de organizaciones defensoras de Derechos Humanos, de víctimas, sociales, cívicas, comunales o campesinas"*.

Al respecto, según la respuesta de la UNP la decisión tomada fue producto de la valoración de riesgo del peticionario efectuada por el Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información de la entidad -CTRAI- el cual arrojó el 35,55% de manera que el riesgo del demandante fue ponderado como ORDINARIO, informe de riesgo que fue confirmando por el CERREM, los cuales fueron expedidos con base en estudios técnicos adelantados por la UNP y los demás comités correspondientes, , siendo la competencia de esta entidad la que, de conformidad con la ley y la regulación, tiene la pericia y el conocimiento técnico para determinar cuáles son las medidas de seguridad apropiadas para el accionante. Consecuentemente, conforme a la jurisprudencia constitucional, no puede entrar a cuestionar la efectividad del estudio de seguridad a falta de pruebas traídas a este escenario de tutela que lo contradigan.

Cabe señalar que dicho informe técnico contiene de manera detallada el trámite que se impartió para obtener la información pertinente para llegar a la calificación que se le otorgó al accionante, como de riesgo ORDINARIO. De igual manera explica las actividades de campo con el fin de determinar la situación de riesgo, amenaza y vulnerabilidad del señor HECTOR ADOLFO CASTRO, efectuando las consultas necesarias a las entidades pertinentes, tales como: entrevistas a

terceros, entre ellos al Presidente de la Junta de Acción Comunal de la Comuna 20, Estación de Policía Nacional, señalando el informe que el representante de FUNAGRO certificó que el accionante es miembro de la Organización, pero que desconoce sobre amenazas en su contra por la actividad de la defensa de los Derechos Humanos.

En dicho informe se tuvo en cuenta que el evaluado funge como defensor de Derechos Humanos en la Fundación FUNAFRO con sede en Sincelejo – Sucre – al igual que los desplazamientos urbanos y semi rurales que realiza y su entorno residencial y labor que frecuenta desde su condición. En dicho informe se concluyó que: *"el señor HECTOR ADOLFO CASTRO, en su condición poblacional de activista de organizaciones defensoras de derechos humanos, se encuentra en una situación de riesgo generalizada, al igual que el común de la sociedad. Lo anterior dado que en el desarrollo de las actividades de campo desarrolladas no se evidenciaron riesgos presentes, importantes y excepcionales, conexos a dicha condición poblacional. Tampoco hay una evidencia relevante de que en el ejercicio de sus actividades sociales como defensor de Derechos Humanos, afecte a grupos armados de la zona de forma directa o indirecta."*

De acuerdo a lo expuesto, este Despacho no encuentra prueba de que el estudio de riesgo se haya llevado a cabo contrariando los principios y normas aplicables al caso, como lo dice el tutelante, pues la decisión tomada se encuentra debidamente motivada conforme al recuento del procedimiento efectuado por los técnicos, informe que se plasmó en la Resolución 0476 del 14 de febrero de 2023, que si bien fue recurrida por el accionante, fue confirmada por la UNP mediante Resolución No.2303 del 13 de abril de 2023<sup>13</sup>. Cabe señalar que, como se expresó en la providencia mediante la cual se negó la medida provisional, entre las pruebas adosadas a la solicitud de amparo, la certificación policial que trae da cuenta de hechos acaecidos en el año 2022, al parecer no denunciados penalmente, de modo que no se erigen en prueba que contradiga de manera clara el resultado del citado estudio de riesgo; de las restantes tampoco se puede tener por acreditadas las amenazas personales y riesgos que dice tener.

Ahora, de existir nuevos hechos amenazantes, podrá el accionante solicitar una nueva valoración de su estado de riesgo ante la UNP. Además, si insiste en cuestionar lo plasmado en la resolución No.0476 de febrero 14 de 2023 conformada mediante Resolución No.2303 del 13 de abril de 2023, no puede pasarse por alto que puede acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, escenario idóneo para controvertir la legalidad de dichos actos, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011, en la que también se cuenta con las medidas cautelares incluso de urgencia, que pueden ser adoptadas en caso de acreditarse la satisfacción de sus requisitos.

Se reitera que conforme a la jurisprudencia de la H. Corte Constitucional atrás referida, al juez de tutela no le compete cuestionar la efectividad del estudio de seguridad que se efectúa como soporte para determinar la procedencia o no de las medidas de protección, menos cuando como ocurre en este caso, el tutelante afirma agravación de su estado de seguridad personal pero no trae pruebas que den cuenta de que lo concluido por la UNP resulte contrario a la realidad que se le presenta. En ese orden, tal como en el evento tratado por la Corte, *"no se cuenta con un soporte probatorio sólido y mucho menos técnico para contradecir la*

---

<sup>13</sup> Archivo No.12 del e.e.

*decisión administrativa adoptada por el comité especial de servidores y ex servidores públicos del CERREM, al ubicarlo en riesgo ordinario.”*

Finalmente, se debe aclarar que no existió temeridad por parte del accionante, toda vez que la acción constitucional que se tramitó en el Juzgado Quinto de Familia a pesar de contener los hechos similares a los que se aluden en esta tutela, con ella lo que se buscaba era que se hiciera el estudio de vulnerabilidad o riesgo por parte de la UNP para determinar si tenía o no derecho al esquema de seguridad, y precisamente al ser concedida, se produjo el estudio que acá cuestiona el tutelante. Consecuentemente con lo visto, por no acreditarse vulneración de derechos fundamentales, se denegará el amparo rogado.

En mérito de lo expuesto, **EL JUZGADO TERCERO CIVIL DEL CIRCUITO DE CALI**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia, y por autoridad de la ley,

### **RESUELVE:**

**PRIMERO:** Negar la tutela incoada por el señor HECTOR ADOLFO CASTRO de acuerdo a las razones plasmadas en la parte motiva.

**SEGUNDO:** Notificar esta providencia a las partes, por el medio más expedito, según lo previsto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**TERCERO.** - En caso de no ser impugnada, envíese a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión conforme lo dispone el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**Firma electrónica<sup>14</sup>**

**RAD: 76001 31 03 003 2023 00085-00**



Firmado Por:

Carlos Eduardo Arias Correa

Juez Circuito

Juzgado De Circuito

Civil 003

Cali - Valle Del Cauca

<sup>14</sup> Se puede constatar en: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica/ValidarDocumento>

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: **9a4680826da0783802493d036560ad1f94e22d5b7d88fb09d9ce33b8573cdf43**

Documento generado en 16/06/2023 11:23:20 AM

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