

REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO SEGUNDO CIVIL DEL CIRCUITO

Barrancabermeja, noviembre veinticinco (25) de dos mil veinte (2020)

En escrito que por reparto correspondió a este Juzgado, el señor **WALTER DANIEL LÓPEZ PINEDA**, interpuso acción de tutela contra la **UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN**, trámite al que fueron vinculados la **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, **REVISTA DEBATE POLÍTICO**, **DEPARTAMENTO DE POLICÍA NACIONAL DEL MAGDALENA MEDIO** y el **COMITÉ DE EVALUACIÓN DEL RIESGO Y RECOMENDACIÓN DE MEDIDAS –CERREM–**, por estimar vulnerados sus derechos fundamentales.

I. ANTECEDENTES

Pretende el accionante se ordene a la Unidad Nacional de Protección, le brinde seguridad y desplazamiento. Cuenta el accionante que en el presente año fue víctima de un atentado en su residencia, al detonarse un artefacto por parte de 4 sujetos desconocidos. Igualmente se le han hecho amenazas a través de panfletos identificados como del ELN en el que fue declarado objetivo militar. Dice que dichas amenazas las recibe por ser el director de una revista llamada DEBATE POLÍTICO y allega como pruebas las denuncias realizadas ante la Fiscalía por amenazas y atentado en su residencia e indica que la UNP tiene en su poder los diferentes videos tomados de las cámaras de seguridad.

II. RESPUESTA DE LOS ACCIONADOS Y VINCULADOS

- **UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN:** Señala que la UNP, ha adelantado a favor del accionante dos (2) estudios de nivel de riesgo en los años 2019 y 2020 en garantía de los derechos fundamentales a la vida e integridad física que le asisten.
- Que El señor Walter Daniel López Pineda fue evaluado por parte de la Unidad Nacional de Protección, al acreditar pertenecer a una de las poblaciones objeto del programa de protección que lidera esta Entidad, en los términos del numeral 8º del artículo 2.4.1.2.6 del Decreto 1066 de 2015 modificado por el Decreto 567 de 2016, que se refiere a: “8. *Periodistas y comunicadores sociales*”, razón por la cual, en virtud del nexo causal existente entre la actividad realizada y el nivel de riesgo del evaluado, se efectuó a favor de éste la respectiva ruta ordinaria de protección y el estudio de nivel de riesgo que se realizó por parte de la UNP a favor del señor López Pineda, en los siguientes términos:

➤ Año 2019:

“El accionante manifestó hechos amenazantes ante esta Unidad. Razón por la cual, se activó a favor de él la orden de trabajo No. 305743 y se procedió a dar

*inició a la respectiva ruta ordinaria de protección. Por tanto, el caso del accionante fue ante los delegados que integran interinstitucionalmente el Grupo de Valoración Preliminar - GVP en sesión 22 del 27 de mayo de 2019, el cual ponderó **el riesgo ordinario con una matriz de 42,22%**. Posteriormente el caso se presentó ante los delegados interinstitucionales que conforman el Comité de Evaluación del Riesgo y de Recomendación de Medidas - CERREM, en comité del 05 de junio de 2019 donde se validó el riesgo como ordinario y conforme a la matriz se recomendó: “Comunicar el Resultado del Estudio de Nivel de Riesgo.” Recomendaciones del CERREM que el Director General de la UNP adoptó mediante la Resolución No. 4610 del 03 de julio de 2019 (Anexo 2). El accionante NO presentó recurso ante dicho acto administrativo”.*

➤ Año 2020:

*“Ahora bien, para mediados del año 2020, el señor Lopez Pineda manifiesta nuevamente ante la Unidad Nacional de Protección presuntos hechos amenazantes, razón por la cual se realiza nuevamente una evaluación de su nivel de riesgo conforme a lo reglado en el artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015, es así como se activa a favor de él la orden de trabajo No. 390224. Seguidamente, se inició la respectiva ruta ordinaria de protección, la cual inició con la asignación de un profesional analista del Cuerpo Técnico de Recolección de Análisis e Información – CTRAI- , el cual desarrolló las correspondientes labores de campo, recolección de información y verificaciones con las diferentes autoridades locales y nacionales con el propósito de conocer las particularidades del riesgo y vulnerabilidades del caso, en los siguientes términos: Inicialmente el profesional tomó contacto con el señor Walter Daniel Lopez Pineda con fines de conocer de fondo la presunta problemática de seguridad, donde se tomó un relato de las circunstancias de tiempo, modo y lugar frente a la ocurrencia de hechos victimizantes acaecidos, igualmente se indagó el rol que el accionante cumple dentro de su comunidad y las funciones que desempeña como periodista y comunicador social. Lo anterior teniendo en cuenta que la primera fuente de información respecto de la situación de nivel de riesgo surge en primera instancia con lo manifestado por él en la entrevista. Una vez practicada la entrevista, el profesional analista procedió a confirmar, corroborar y ampliar la información brindada por el señor Walter Daniel Lopez Pineda, en los lugares donde se presentaron los presuntos hechos amenazantes, indagaciones realizadas con las autoridades competentes y entrevistas a terceros. Es así como, el profesional analista basado en la información recolectada estudió y analizó como un todo la misma, donde se logró determinar que producto de las actividades realizadas por el señor Walter Daniel Lopez Pineda, bajo la población objeto descrita en el Decreto 1066 de 2015 (9. Periodistas y comunicadores sociales), no existe un riesgo concreto que coloque en peligro la vida e integridad personal del evaluado, determinaciones realizadas a la luz de las normas que rigen el programa de protección y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, donde se identificó la realidad del riesgo como ordinario, con una matriz de 38,33%, riesgo soportado en el instrumento estándar de valoración que la Honorable Corte Constitucional mediante Auto 266 del 01 de septiembre de 2009, avaló. Producto del trabajo técnico de recopilación y análisis de la información realizada a favor del accionante, el caso fue presentado ante los delegados que integran interinstitucionalmente el GVP, en sesión 35 del 14 de septiembre de 2020, en la cual se puso en conocimiento de los delegados de dicho Comité el resultado de las actividades de campo realizadas por el analista; una vez conocidos y estudiados los antecedentes fácticos por cada uno de los delegados **el riesgo fue ponderado como ordinario con matriz de 38,33%**”.* (Subrayado y negrita fuera del texto original)

- Señalan que por intermedio del Grupo de Notificaciones de la UNP, se procede a realizar la debida notificación de la Resolución No. 7010 del 11 de noviembre 2020 al señor López Pineda mediante correo electrónico del 19 de noviembre de 2020 ante la cual podrá interponer el recurso de reposición, en el tiempo estipulado en la Ley para controvertir en la instancia administrativa la decisión tomada por la Entidad y no a través de la presente acción de tutela. razón por la

que solicitan la improcedencia de la presente acción de tutela teniendo en cuenta que el estudio se ponderó un nivel de riesgo ORDINARIO con una matriz de 38,22%, y el RIESGO ORDINARIO según el Decreto 1066 de 2015 y la Jurisprudencia de la Corte Constitucional no comporta obligación de adoptar medidas especiales de protección por parte de esta entidad. Adicionalmente, se encuentra en términos para controvertir la decisión tomada por la Entidad, en la etapa administrativa.

- **LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, LA REVISTA DEBATE POLÍTICO, EL DEPARTAMENTO DE POLICÍA NACIONAL Y EL COMITÉ DE EVALUACIÓN DEL RIESGO Y RECOMENDACIÓN DE MEDIDAS -CERREM-** pese haber sido notificados en debida forma, guardaron silencio frente a la misma.

III. CONSIDERACIONES

1. La acción de Tutela contemplada en el artículo 86 de la Carta Política la consagra como un mecanismo expedito para la efectiva protección de los derechos fundamentales cuando han sido conculcados o violados por acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares, siempre que no existan otros medios de defensa y en caso de concurrir, que no sean idóneos para lograr su amparo o se requiera del mecanismo expedito para evitar un perjuicio irremediable.

Se concreta el problema jurídico en establecer si le asiste o no razón al accionante al recurrir por esta vía en defensa de sus derechos fundamentales al considerar que estos han sido vulnerados por la **UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION**, al no brindarle la protección requerida debido a las amenazas de las que ha sido objeto.

2. Pues bien para resolver el asunto se ha de señalar que de conformidad con lo preceptuado por el Decreto 4065 de 2011, la Dirección Nacional de Protección tiene a su cargo el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad de las personas, grupos y comunidades que en virtud de sus actividades, condiciones o situaciones políticas, públicas, sociales, humanitarias, culturales, étnicas, de género, de su calidad de víctima de la violencia, desplazado o activista de derechos humanos, entre otros, están en situación de riesgo extraordinario o extremo, pues dicha unidad, previo el trámite establecido legalmente, determina si hay lugar a adoptar, modificar o suprimir los esquemas de protección personal.

2.1. Igualmente, es preciso traer a colación, lo adocinado por la Corte Constitucional, en sentencia CC. T-719/03, que estableció que sobre el derecho individual que *“es aquél que faculta a las personas para recibir protección adecuada por parte de las autoridades, cuando quiera que estén expuestas a [amenazas] que no tienen el deber jurídico de tolerar, por rebasar éstos los niveles soportables de peligro implícitos en la vida en sociedad; en esa medida el derecho a la seguridad constituye una manifestación del principio de igualdad ante las cargas públicas, materializa las finalidades más básicas asignadas a las autoridades del Constituyente, garantiza la protección de los derechos fundamentales de los más vulnerables, discriminados y perseguidos, y manifiesta la primacía del principio de equidad”*.

3. El derecho a la seguridad personal compromete todas aquellas garantías que eventualmente puedan verse afectadas, predicables de protección estatal, en específico la vida y la integridad personal, pues sobre este tópico la máxima autoridad constitucional, ha señalado en relación con el derecho a la seguridad personal que este

debe ser valorado de conformidad a una escala de riesgos y amenazas que debe ponderar el Estado para brindar una efectiva protección especial.

3.1 En ese sentido, es evidente que dentro de las competencias que legalmente le corresponden a la Dirección Nacional de Protección, según el riesgo examinado, está la de *“implementar las medidas de seguridad de manera adecuada, eficaz, oportuna, idónea, temporal, ajustada a la necesidad y situación, y que se conserve hasta tanto persistan las circunstancias a que dieron lugar, seguimiento y evaluación”* (C.C. T- 224/2014).

4. De acuerdo con el criterio de la Corte Constitucional, en sentencia de tutela STL1676-2014, reiterada por la STL528-2015, frente al tema, precisó:

(...) Existen autoridades especialistas en la evaluación de los riesgos de personas con particulares condiciones de vulnerabilidad, que son las competentes para determinar el nivel de riesgo y las medidas pertinentes para afrontarlo. Por ello, no puede el actor solicitar específicamente el suministro de un apoyo económico, como el apoyo de reubicación temporal, ni puede el juez de tutela controvertir o reevaluar las conclusiones de los expertos en la materia, para ordenar directamente la ejecución de medidas de protección».

4.1. Ahora, si bien es cierto, en principio la acción constitucional no es la vía jurídica adecuada para reprochar actos administrativos como lo indica la accionada en su escrito de contestación, pues para cumplir dicha finalidad el legislador instituyó el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que debe adelantarse ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en algunas oportunidades la jurisprudencia ha admitido la procedencia de esta vía, cuando se evidencia que existe un riesgo inminente.

Respecto a la procedencia de la acción de tutela, como mecanismo transitorio para la protección frente a los actos administrativos, la Corte Constitucional en Sentencia T 1266 de 2008 dijo:

*“Cuando se trata de solicitudes de amparo relacionadas con actos administrativos, esta Corporación ha precisado la impertinencia de la acción. Ello porque la vía para impugnar dichos actos es la contenciosa administrativa y dado el carácter subsidiario de la tutela, ésta resultaría improcedente, excepto como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. No obstante la Corte ha admitido la posibilidad de que el Juez Constitucional ordene la inaplicación de disposiciones legales y de los actos administrativos de carácter general o particular que fueron expedidos con base en aquellas, cuando se acredite plenamente en cada caso particular **la existencia de un perjuicio que: (i) produzca de manera cierta y evidente la amenaza grave de un derecho fundamental; (ii) de concretarse el riesgo no sea posible reparar el daño que ello origine; (iii) presente un inminente acaecer, (iv) solo pueda conjurarse mediante la medida de protección; y, (v) dada la naturaleza e importancia de los hechos la urgencia de la tutela de los derechos fundamentales amenazados resulte imprescindible”.***

5. En un caso igual como el que aquí se tramita, el Honorable Tribunal Superior Sala Civil de Bucaramanga, mediante sentencia de tutela contra la Unidad Nacional de Protección, proferida el 11 de abril de 2018 señaló:

“En el caso concreto, la Sala observa que si bien es cierto que el actor puede acudir a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho para censurar los

*actos administrativos reprochados por esta vía constitucional, también lo es que dicho mecanismo de defensa judicial es ineficaz e idóneo, teniendo en cuenta que el tiempo en el que tardaría la administración de justicia en admitir el asunto y proferir una decisión frente a la eventual medida provisional que eleve el accionante podría ser decisivo, **máxime si se encuentran en juego derechos de tal magnitud como la vida e integridad personal. En realidad, en el asunto de marras la respuesta de la administración de justicia, sin duda alguna, debe ser urgente, pues de concretarse el riesgo, no habría lugar a reparar el daño que ello origine**". (Negrita y subrayado fuera del texto original)*

6. Haciendo un análisis de la decisión adoptada por la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION se advierte que indican que el riesgo del señor WALTER DANIEL LOPEZ PINEDA es de un nivel de RIESGO ORDINARIO con una matriz de **38,22%**, dando aplicación a recomendaciones realizadas por el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas CERREM, razón por la que expidieron la Resolución No. 7010 del 11 de noviembre 2020 en el que se determina que no es beneficiario de las medidas de protección.

6.1. Pues bien, de la lectura de los mentados actos administrativos, se advierte que la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN pasó por alto que no existen razones suficientes para no otorgarle las medidas de seguridad que requiere el accionante, como quiera que su trabajo como periodista no ha variado, y además no hay pruebas que su situación de riesgo sea distinta al que se conoce desde el año 2019, pues la Resolución proferida el 11 de noviembre de 2020 en uno de sus apartes dice:

Para el caso fáctico, el señor WALTER DANIEL LÓPEZ PINEDA, manifestó que, en el mes de mayo del año 2019, desconocidos que se movilizaban en una camioneta de color blanco, pasaron de manera sospechosa frente a su lugar de residencia en el municipio de Barrancabermeja del departamento de Santander, tomando fotografías, situación que puso en conocimiento de la Policía; de igual manera, indicó el valorado que, el día 17 de mayo del año 2020, mientras se encontraba en su domicilio, sintió un ruido muy fuerte similar a un disparo de arma de fuego que impactó la puerta de su casa, de manera inmediata se comunicó con la Policía Nacional y les puso en conocimiento lo sucedido; simultáneamente recibió un mensaje a través de la red social Facebook en el cual le decían: " sí vio lo que pasó en su puerta, ahora no va a pasar en su puerta, sino en su cara". Asimismo, relató el evaluado que en el mes de junio del año 2020 mientras se dirigía a retirar un dinero en el barrio Parque Infantil del Municipio de Barrancabermeja, fue abordado por un sujeto desconocido el cual le dijo: "Lo vamos a matar", esta persona no se identificó como miembro de algún grupo armado, el valorado decidió enfrentarlo generándose un altercado en vía pública, lo que puso nervioso al sujeto el cual corriendo abandonó el lugar. Finalmente, refirió el valorado que los días 04 y 05 de julio del presente año, desconocidos a bordo de una motocicleta pasaron cerca a su casa tomándole fotografías; el día 29 de agosto del 2020 una persona conocida le manifestó que había escuchado a unos sujetos mencionar su nombre, presuntamente planeando ponerle un artefacto explosivo al barrio.

Recuérdese que el artículo 2.4.1.2.2., del Decreto 1066 de 2015, establece como uno de los principios que orientan las acciones en materia de protección es el de temporalidad que implica que **las medidas de protección deben mantenerse, mientras subsista el nivel de riesgo o tanto la persona permanezca en el cargo, según sea el caso.**

6.2. La Corte Constitucional, en un caso similar, mediante sentencia T 707 de 2015 señaló:

*“En los casos que se invoca la protección de los derechos fundamentales a la vida, la integridad y la seguridad personal, a propósito de la alteración de medidas de protección brindadas por el Estado a un ciudadano, la Corte Constitucional ha sostenido constantemente que la tutela es un mecanismo de defensa judicial plausible, aun cuando existan otros medios en la jurisdicción contenciosa administrativa para censurar las actuaciones de las respectivas autoridades, como la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. **En virtud de las condiciones especiales de las personas que reclaman la protección y las circunstancias apremiantes de seguridad que atraviesan, se ha establecido que el medio defensa de la jurisdicción contenciosa administrativa resulta ineficaz, pues la duración del trámite puede conducir incluso a una interferencia grave en el derecho fundamental a la vida.**”*

*La jurisprudencia constitucional ha establecido que el Estado, al cumplir las obligaciones que se desprenden del derecho fundamental a la seguridad personal, **debe justificar las decisiones tomadas con base en estudios técnicos individualizados y específicos del nivel de riesgo de la persona interesada.** Por tanto, al valorar si algún ciudadano está sometido a riesgos desproporcionados que no tiene el deber de soportar, o al definir las respectivas medidas de seguridad, la autoridad competente tiene que motivar de manera suficiente su determinación a partir de estudios técnicos que correspondan a la situación fáctica que afronta la persona que solicita la protección, y si se desconocen tales conceptos especializados, debe argumentarse suficientemente la decisión a partir de análisis de expertos que también hayan valorado la situación de riesgo.*

*La Corte Constitucional ha determinado que la **UNP vulnera los derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad personal, cuando valora el nivel de riesgo de los solicitantes o define las medidas de protección sin alguna motivación que esté fundada en un estudio previo e individualizado de la situación de la persona interesada.** En la sentencia T-224 de 2014,^[56] por ejemplo, la Sala Quinta de Revisión sostuvo que la UNP vulneró el derecho a la seguridad personal de un juez de la República, al revalorar su nivel de riesgo como “ordinario” sin exponer los argumentos que la llevaron a esa conclusión, a pesar de que había evidencias de que había sido víctima de amenazas a su vida (subrayado y negritas fuera del texto original).*

6.3 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.

7. Teniendo en cuenta lo anterior, la intervención constitucional se hace necesaria al menos de forma transitoria para salvaguardar los intereses del señor WALTER DANIEL LÓPEZ PINEDA, en el sentido de ordenar a la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN, coordine la realización de un estudio sobre el riesgo al que el accionante en su condición de periodista se encuentra sometido actualmente, pues los riesgos a los que están sometidas las personas son dinámicos; no son estáticos, tienden a variar de manera intempestiva y sin previo aviso mucho más cuando la causa de los mismos se hallan en el empleo que desempeña la persona.

Razón por la que se ordenará que la UNP preste las medidas de protección requeridas por el señor WALTER DANIEL LÓPEZ PINEDA realizando periódicamente el estudio de seguridad un lapso no tan extenso, a fin de contrarrestar esos posibles cambios en el nivel de riesgo.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO SEGUNDO CIVIL DEL CIRCUITO DE BARRANCABERMEJA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

RESUELVE:

PRIMERO: CONCEDER de manera transitoria la acción de tutela impetrada por el señor **WALTER DANIEL LÓPEZ PINEDA** contra la **UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN -UNP-**, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: En consecuencia, **ORDENAR** a la **UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN -UNP-** que en el término de cuarenta y ocho -48 horas siguientes a la notificación del presente fallo, brinde las medidas de protección requeridas por el accionante con ocasión a las amenazas a las que está siendo sometido.

TERCERO: ORDENAR a la **UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN -UNP-** que en el mismo término, adelante los trámites pertinentes, a efectos de realizar el estudio de nivel de riesgo del señor WALTER DANIEL LÓPEZ PINEDA, teniendo en cuenta las consideraciones aquí expuestas y con base en éste, disponga el esquema de seguridad que deberá implementarse, el cual acompañará al actor hasta tanto desaparezcan las causas que dieron origen al mismo hasta que la Unidad mediante un nuevo estudio y a través de acto administrativo debidamente motivado determine que el mismo debe ser reducido o no se hace necesario. Este estudio de seguridad deberá repetirse cada seis (6) meses sin necesidad que el beneficiario lo solicite y teniendo en cuenta la información que éste suministre con tal fin.

CUARTO: NOTIFÍQUESE el presente fallo por el medio más expedito. Si no fuere impugnada esta decisión, envíese a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



CESAR TULIO MARTINEZ CENTENO
JUEZ