REPÚBLICA DE COLOMBIA

JUZGADO CIVIL DEL CIRCUITO
Riosucio, Caldas, (08) de junio de dos mil veintidos (2022).

TEMA DE DECISIÓN:

Procede el despacho a resolver en torno a la acción de tutela instaurada por **HERNANDO HERNANDEZ TAPASCO**, accionadas la **UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION (UNP), MINISTERIO DEL INTERIOR** y **MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES**, vinculados el **CONSEJO REGIONAL INDIGENA DE CALDAS – CRIDEC-**, al **GRUPO DE VALORACIÓN PRELIMINAR - GVP,** al **CUERPO TÉCNICO DE ANÁLISIS DEL RIESGO - CTAR** y al **COMITÉ DE EVALUACIÓN DE RIESGO Y RECOMENDACIÓN DE MEDIDAS – CERREM, MIEMBROS PERMANTES DEL CERREM,** así **MINISTRO DEL INTERIOR**, el **VICEMINISTRO PARA LAS POLÍTICAS Y ASUNTOS INTERNACIONALES DEL MINISTERIO DE DEFENSA** el **CONSEJERO PRESIDENCIAL PARA LOS DERECHOS HUMANOS** el **DIRECTOR DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS** y el **DIRECTOR DE PROTECCIÓN Y SERVICIOS ESPECIALES DE LA POLICÍA NACIONAL,** en procura de la protección del derecho fundamental a la vida, libertad, la integridad, diversidad étnica y cultural y el debido proceso, consagrado en la constitución política.

HECHOS

Manifiesta el accionante, que es miembro del cabildo Resguardo Indígena de Cañamomo - Lomaprieta, que mediante Resolución 0208 del 20 de enero de 2022, fue excluido de esquema de seguridad con que contaba conjuntamente con otros miembros de su comunidad indígena.

Considera que esta decisión se dio, como consecuencia a la imposibilidad que tuvo la analista contratada por la accionada UNP, de hacer un estudio completo ante la desvinculación laboral de ésta, habiendo sido terminado el estudio de riesgo por una nueva contratista, que hizo el estudio de manera telefónica y en un breve periodo de tiempo. Sin tener en cuenta hechos de contexto nacional, regional, departamental y local; al que se encuentran expuestos los líderes sociales, los defensores de los derechos humanos y de la Paz en Colombia.

Expresó que interpuso el recurso de reposición a la Resolución 0208 de 2022, decisión que no se repuso. Estima que esa decisión vulnera sus derechos, al haber sido retirado del grupo de personas que cuentan con esquema de seguridad en su comunidad indígena, con el argumento que el riesgo fue calificado como ordinario y que no cuenta con una amenaza real que pueda ser valorada objetivamente.

"***PRETENSIÓN***

1. Se tutelen los derechos vulnerados por la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION (UNP), MINISTERIO DEL INTERIOR y MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES a la vida, libertad, la integridad, diversidad étnica y cultural y debido proceso.

2. Se ordene a la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION (UNP), MINISTERIO DEL INTERIOR y MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES reintegrar las medidas de protección y prevención en las condiciones en las que se vienen prestando, hasta tanto no se haya realizado un proceso de concertación con el Consejo Regional Indígena de Caldas CRIDEC para garantizar mi seguridad, es decir, hasta qué no haya un levantamiento de las medidas cautelares fijadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

3. Se ordene a la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION (UNP), MINISTERIO DEL INTERIOR y MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES concertar un protocolo con el CRIDEC, para el análisis de riesgo de las personas beneficiaras de las medidas de cautelares con el fin de que sean acordes a las particularidades del pueblo Emberá Chamí de Caldas y la grave situación de riesgo.

4. Se ordene al MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES realizar las gestiones necesarias para que el Gobierno Nacional cumpla con los parámetros establecidos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el documento de medidas cautelares de fecha 15 de marzo de 2002".

ACTUACIÓN PROCESAL

Por auto del 08 de abril de 2022, se admitió la tutela de la referencia, disponiéndose notificar a las entidades accionadas, solicitándole que en el término de tres (03) días se pronunciaran sobre los hechos narrados en la tutela y remitieran al juzgado la documentación donde obrara los antecedentes de la misma, de igual manera se ordenó la notificación a las partes y al Agente del Ministerio Público Local.

Con sentencia del 22 de abril del año que avanza, se decidió tutelar los derechos invocados por el accionante. Se concluyó la instancia. Mediante auto del 03 de mayo del año que trascurre se concedió la impugnación formulada por la accionada Unidad Nacional de Protección UNP, por auto del 26 de mayo de 2022 el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Manizales- Sala Civil Familia, decretó la nulidad de lo actuado a partir de la sentencia y ordenó la vinculación y notificación del auto admisorio al GRUPO DE VALORACIÓN PRELIMINAR - GVP, al CUERPO TÉCNICO DE ANÁLISIS DEL RIESGO - CTAR y al COMITÉ DE EVALUACIÓN DE RIESGO Y RECOMENDACIÓN DE MEDIDAS – CERREM, vinculación que efectuó mediante auto de la misma fecha, por auto del 01 de junio del año que avanza se ordenó vincular a las entidades que se encuentran representadas en el CERREM en su orden el MINISTRO DEL INTERIOR, el VICEMINISTRO PARA LAS POLÍTICAS Y ASUNTOS INTERNACIONALES DEL MINISTERIO DE DEFENSA el CONSEJERO PRESIDENCIAL PARA LOS DERECHOS HUMANOS el DIRECTOR DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS y el DIRECTOR DE PROTECCIÓN Y SERVICIOS ESPECIALES DE LA POLICÍA NACIONAL.

Las entidades accionadas y vinculadas se pronunciaron en los siguientes términos:

Por su parte la accionada **UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN – UNP-**, indicó; "(…) *la UNP realizó todas las actuaciones necesarias para mitigarle en su momento el nivel de riesgo al señor Hernando Hernández Tapasco, además ajusto a los respectivos procedimientos administrativos y Jurisprudenciales, que son competencia de la UNP, tal y como se hace con cada uno de los beneficiarios del programa de protección, y en su momento se le asignó las medidas de protección idóneas para el riesgo que ostentaba.*

De conformidad a lo anteriormente expuesto, en concordancia el estudio del nivel de riesgo del que trata el artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015, modificado por el Decreto 1139 del 23 de septiembre de 2021, realizado a favor del señor Hernando Hernández Tapasco y en virtud del trabajo de campo realizado por el profesional analista del CTAR, ponderó el riesgo del accionante como ORDINARIO, validación que el CERREM adoptó, como se manifestó anteriormente.

Téngase en cuenta que de acuerdo con lo señalado en el numeral 18, articulo 2.4.1.2.3 del Decreto 1066 de 2015, modificado por el Decreto 1139 del 23 de septiembre de 2021, 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.*"

Razones suficientes, para que los órganos interinstitucionales determinaran que el nivel de riesgo del accionante fuera ponderado como ordinario y recomendaran a la Dirección General de la UNP finalizar las medidas de protección. Evidenciándose de esta manera que esta Unidad no ha vulnerado derecho fundamental alguno al señor Hernando Hernández Tapasco, por el contrario, mientras estuvo inmerso en el riesgo extraordinario, la UNP estuvo atenta y presta para protegerlo.

El señor Hernando Hernández Tapasco, hace alusión a unas denuncias realizadas de las cuales vale la pena resaltar ya se tuvieron en cuenta en los anteriores estudios de nivel de riesgo realizados, en ese sentido, respecto de las denuncias realizadas es importante que el Despacho tenga en cuenta que lo manifestado esta Unidad lo ha tenido en cuenta en los estudios de nivel de riesgo. No obstante, es claro para esta Entidad que las amenazas y las situaciones manifestadas fueron objeto de investigación por parte de las autoridades competentes.

Así las cosas, se reitera, que los órganos que cuentan con la competencia administrativa para determinar el nivel de riesgo es el CTAR y el CERREM, a través de sus diferentes delegados interinstitucionales.

Por lo tanto, el señor Hernando Hernández Tapasco, contó con mecanismos lo suficientemente expeditos para solicitar la evaluación de su nivel de riesgo, siempre que existan nuevos hechos que cumplan con las características de una amenaza desarrolladas por la Corte Constitucional y que los mismos no hayan sido valorados en las evaluaciones de nivel de riesgo realizadas anteriormente.

Información para tener en cuenta.

Frente al estudio de nivel de riesgo en curso.

Respetada Juez, el día 28 de abril de 2022, se le activó un nuevo estudio de riesgo al accionante bajo la OT 500110, por hechos sobrevinientes, estudio que se encuentra en etapas finales, visto en Comité CERREM el día 19 de mayo de 2022, órgano que, determinará si es acreedor o no de alguna medida adicional de protección y cuyo resultado será notificado en los próximos días.

Sin embargo, es preciso tener en cuenta que las denuncias referenciadas han sido tenidas en cuenta con el fin de determinar la conexidad y el contexto de las denuncias hechas, ya que todas las manifestaciones que se hagan en temas que afecten la seguridad se toman en cuenta sin que ello excluya la

investigación que deben hacer las respectivas autoridades competentes en el tema.

Así las cosas, se reitera, que los órganos que cuentan con la competencia administrativa para determinar el nivel de riesgo es el CTAR y el CERREM, a través de sus diferentes delegados interinstitucionales.

Frente a la vinculación del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendaciones de Medidas – CERREM

Los delegados que conforman el CERREM son órganos Interinstitucionales, conformados por delegados de diferentes Entidades, quienes tienen voz y voto, cada uno con funciones pertinentes respectivamente.

Lo anterior, quiere decir que cada uno de estos delegados interinstitucionales, a pesar de que integran el programa de protección que lidera la UNP, son independientes entre sí y son independientes de esta Unidad, por tanto, su vinculación al proceso constitucional se tendría que hacer de manera individual, esto es, por cada entidad interviniente.

PETICIONES

De acuerdo con las normas parcialmente transcritas, la Jurisprudencia citada y los planteamientos expresados sobre el tema, respetuosamente solicitamos se declare IMPROCEDENTE.

Le ruego DENIEGUE tutelar los derechos invocados por cuanto la Entidad no vulnera ni amenaza derecho fundamental alguno al señor Hernando Hernández Tapasco, por el hecho de haber tomado la decisión de finalizar las medidas de protección en estricta adopción de las recomendaciones dadas por los órganos interinstitucionales que evaluaron su situación, toda vez que el último estudio de nivel de riesgo realizado por esta Unidad ponderó un nivel de riesgo ORDINARIO con una matriz de 39.44%, según el Decreto 1066 de 2015, modificado por el Decreto 1139 del 23 de septiembre de 2021, y la Jurisprudencia de la Corte Constitucional no comporta obligación de adoptar medidas especiales de protección por parte de esta entidad.

Aunado a lo anterior, en estos momentos se esta realizando un estudio en su favor, el cual se encuentra en etapas finales, de cuyo resultado se determinará si es acreedor o no de alguna medida adicional de protección.

El accionado **MINISTERIO DEL INTERIOR**, en su intervención indicó: "*me permito insistir en que, aun cuando 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; lo anterior, encuentra sustento en lo dispuesto en los artículos 2.4.1.2.36. y 2.4.1.2.38., del TÍTULO 1 Programa de Protección del Decreto 1066 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior".

Una vez expuesto lo anterior, resulta importante reiterar que esta autoridad administrativa, en lo que al Programa de Protección se refiere, solo presenta recomendaciones frente a las medidas de protección a adoptar. La entidad encargada y quien tiene la responsabilidad exclusiva de definir las medidas y la manera de cómo se implementan y se operativizan los esquemas de seguridad es la Unidad Nacional de Protección. Así mismo, resulta relevante informar que es esta última, quien puede, en el ámbito de sus competencias, atender la petición objeto de la presente tutela."

En calidad de miembro del CERREM indico "*Es importante aclarar que la dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior desde el equipo de Seguimiento y Evaluación a las medidas no implementa medidas de protección, no concerta la hoja de ruta con las demás entidades, no implementa medidas de protección individual, no realiza actualización o revaluación del nivel del riesgo de acuerdo con el procedimiento establecido por el programa de protección y no adopta medidas de emergencia, reiterar quien hace la valoración inicial del riesgo es estrictamente de la competencia y responsabilidad directa de la Unidad Nacional de Protección".*

El vinculado **CONSEJO REGIONAL INDIGENA DE CALDAS - CRIDEC** hizo en relato sobre los hechos de violencia que, sucedidos a lo largo de historia, solicitando que se le mantenga el esquema de seguridad al señor HERNANDO HERNANDEZ TAPASCO.

La vinculada **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS,** *ésta Entidad informa que, en lo que atañe a su competencia, ya que la competencia frente a las amenazas generadas en la persona de HERNANDO HERNANDEZ TAPASCO como líder de comunidad indígena y la negación de la continuación del esquema de seguridad que contaba, el cual fue protocolizado a través de la RESOLUCIÓN No. 00000208 DE 2022 es la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN o quien haga sus veces*

PETICIÓN

PRIMERO: DECLARE la falta de legitimación en la causa por parte de la Unidad para las Víctimas para atender la reclamación constitucional.

SEGUNDO: DESVINCULE a la Unidad para las Víctimas de la presente acción de tutela.

El vinculado **MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL** indicó que *:"…hace parte del CERREM, en lectura armónica de la totalidad de la normatividad vigente que regula las competencias institucionales en materia de garantías de seguridad a nivel colectivo o individual, el programa de protección para personas, grupos o comunidades, así como del mandato asignado a la Unidad Nacional de Protección con fundamento en el Decreto 4065 de 2011 " Por el cual se crea la Unidad Nacional de Protección (UNP), se establecen su objetivo y estructura " , y sus procedimiento internos que integran la ruta de protección, se concluye que la competencia para resolver los asuntos de protección individual por procedimiento, y en consecuente adopción o mantenimiento de medidas de protección individual, permanece incólume en mencionada unidad como accionada e idónea para solventar las respuestas a la presunta amenaza o vulneración de los derechos fundamentales a la vida, libertad, integridad personal, diversidad étnica y cultural y debido proceso invocados por el señor HERNANDO HERNANDEZ TAPASCO.*

PETICIÓN:

1. Se desvincule de la presente tutela al Viceministerio para las Políticas y Asuntos Internacionales del Ministerio de Defensa Nacional, en la actualidad Viceministerio para las Políticas de Defensa y Seguridad y su Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, ante la vigencia del Decreto 1874 de 2021, toda vez que carece de competencia para el trámite objeto de examen".

La vinculada **POLICÍA NACIONAL DIRECTOR DE PROTECCIÓN Y SERVICIOS ESPECIALES** indico: *"Corolario de lo expuesto, frente a los hechos y argumentos esgrimidos por el tutelante, la UNP, es la entidad la que a través del procedimiento ordinario establecido por el Programa de Protección a su cargo la que determina las medidas de protección oportunas, idóneas y eficaces respecto de los presuntos riesgos que afrontan el señor el señor HERNANDO HERNÁNDEZ TAPASCO, miembro del Cabildo Resguardo indígena de Origen Colonial Cañamomo-Lomaprieta, adscrito al Consejo Regional Indígena de Caldas CRIDEC y a la Organización Nacional Indígena de Colombia ONIC, (Comunidad Embera Chamí), sin que se relacione de forma alguna situación que corresponda resolver a la Policía Nacional, por el contrario es de pleno conocimiento del peticionario que corresponde a la Unidad Nacional de Protección, de conformidad con el marco legal resolver sus inquietudes al respecto.*

Toda vez que la presente Acción versa respecto al procedimiento agotado por la Unidad Nacional de Protección para la evaluación del riesgo y posterior implementación de medidas, con fundamento en lo expuesto es improcedente el amparo tutelar frente a la responsabilidad que le asiste a la Policía

Nacional - Director de Protección y Servicios Especiales, en calidad de uno de los integrantes del CERREM y resulta absolutamente ajeno a la voluntad de la misma, que se atendieran los requerimientos del accionante y mucho menos que se adoptaran las medidas por éste solicitadas.

Así las cosas y sin lugar a mayores elucubraciones, consideramos que a la Policía Nacional – Dirección de Protección y Servicios Especiales, con su participación como miembro del CERREM, valorados los supuestos técnicos presentados ante esta instancia no ha incurrido en vulneración de los derechos fundamentales de la accionante como tampoco en la infracción de la Ley penal.

PETICIÓN

Conforme el análisis que en precedencia se ha realizado y con el debido respeto, esta Dirección solicita a su Honorable Despacho, que a partir de un estudio juicioso de las disposiciones tantas veces mencionadas, se declare la improcedencia de la presente acción de tutela en relación con la vinculación de la Policía Nacional - Director de Protección y Servicios Especiales o en su defecto se desvincule de la misma, toda vez que quedó demostrado en el presente pronunciamiento que no existe legitimación en la causa pasiva para que la Institución continúe vinculada en el trámite de la presente Acción Constitucional.

El vinculado **CONSEJERO PRESIDENCIAL PARA LOS DERECHOS HUMANOS** indicó: *Para el caso que nos ocupa, el ciudadano HERNANDO HERNÁNDEZ TAPASCO, su caso paso por el Comité de Evaluación de Riesgos y Recomendación de Medidas de Protección CERREM, por última vez el pasado 25 de mayo del 2022, con una ponderación del nivel de riesgo ordinario y una matriz de 38.3 %, (matriz anterior394%), La UNP informó de una tutela que ordenaba realizar un nuevo estudio de nivel de riesgo, que es el que presentaban en la sesión del 25 de mayo del 2022, sobre la base de la matriz con nivel de riesgo ordinario, el CERREM, validó ese nivel de riesgo y recomendó informar el resultado al señor Hernández.*

Sobre el punto, la Presidencia de la Republica – Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, solicita negar el amparo constitucional en lo que a esta entidad concierne, como quiera que la recomendación, se hizo en la sesión del CERREM señalada por parte de nuestro delegado al CERREM, sobre la base del estudio de nivel de riesgo, ponderado como ordinario, por la Unidad Nacional de Protección a través del Cuerpo Técnico de Análisis de Riesgo – CTAR.

SOLICITUD

Con fundamento en lo expuesto, solicito respetuosamente que se DESVINCULE al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República

y/o al señor Presidente de la República, del presente proceso, cualquiera fuere el sentido de la sentencia. En su defecto, solicito se declare IMPROCEDENTE el amparo solicitado, toda vez que no existe ningún hecho u omisión atribuible al Departamento Administrativo de la Presidencia dela República y/o al señor Presidente de la República, frente a quien pueda predicarse una afectación de los derechos fundamentales invocados".

El **MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES**, y los vinculados **GRUPO DE VALORACIÓN PRELIMINAR - GVP**, y el **CUERPO TÉCNICO DE ANÁLISIS DEL RIESGO - CTAR** guardaron silencio, se ignoran los motivos que les impidieron intervenir en el presente trámite tutelar, por lo que se dará aplicación a los artículos 19 y 20 del Decreto 2591 de 1991.

Es del caso entonces, proceder a fallar de mérito el asunto, previas las siguientes:

CONSIDERACIONES

El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela es el mecanismo de defensa al que puede acudir cualquier persona para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales. En esta oportunidad, el ciudadano HERNANDO HERNANDEZ TAPASCO pretende la defensa de sus derechos fundamentales a la vida, libertad, la integridad, diversidad étnica y cultural y el debido proceso por la presunta vulneración por parte de la Unidad Nacional de Protección -UNP, entidad que decidió mediante acto administrativo finalizar la medida de protección, del que gozaba con otros integrantes de la comunidad indígena de la que es miembro. Por tal razón, se encuentra legitimado para intervenir en esta causa.

Legitimación por pasiva.

Los artículos 13 y 42 del Decreto 2591 de 1991 consagran contra quienes se puede dirigir la acción de amparo. Así, la acción se puede invocar contra una autoridad pública o, en ciertos casos, un particular, que haya vulnerado o amenazado algún derecho de rango constitucional fundamental.

La legitimación por pasiva en la acción de tutela hace referencia a la aptitud legal de la persona contra quien se dirige la acción, de ser efectivamente la llamada a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental. Por tanto, el amparo no resultará procedente si quien desconoce o amenaza el derecho no es el demandado, sino otra persona o autoridad.

La Corte ha concluido que la tutela es procedente para proteger el derecho a la seguridad personal, y que tal protección incluye aquellos eventos en los cuales la Unidad Nacional de Protección se sustrae de su obligación de asignar las medidas de protección necesarias a quien por su especial condición o el ejercicio de sus funciones requiere de una especial protección, como lo es un funcionario público.

Teniendo en cuenta que en el presente caso **(i)** la acción se dirige contra una entidad de derecho público como es la UNP, que tiene dentro de sus funciones legales la de evaluar el estado de riesgo de las personas y asignar las medidas de seguridad correspondientes; y además, **(ii)** la pretensión de la tutela está dirigida a que se restablezca la asignación del esquema de protección como medida asignada al señor HERNANDO HERNANDEZ TAPASCO para garantizar su seguridad, se concluye que existe legitimación en la causa por pasiva.

Subsidiariedad.

El artículo 86 de la Constitución Política de 1991 establece que la acción de tutela sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo en los casos en que sea interpuesta como mecanismo transitorio para evitar la configuración de un perjuicio irremediable. De igual forma, se ha aceptado la procedencia definitiva del amparo de tutela en aquellas situaciones en las que, existiendo recursos judiciales, los mismos no sean idóneos o eficaces para evitar la vulneración del derecho constitucional fundamental.

En ese orden de ideas, respecto a la posible existencia de un perjuicio irremediable, de las circunstancias fácticas del asunto objeto de estudio se extrae que el accionante alega un riesgo inminente sobre su seguridad personal, como quiera que la situación de afectación a la humanidad a varios líderes sociales en todo el territorio nacional y en su condición de miembro del Cabildo Indígena de Cañamomo y Lomaprieta, ubicado entre los municipios de Riosucio y Supía Caldas.

Adicionalmente, el alto tribunal constitucional ha reiterado que los jueces de tutela no pueden ser indiferentes ante la realidad de riesgo que atraviesan los defensores de derechos humanos, los líderes sociales y los funcionarios públicos, quienes en ejercicio de sus competencias o labores son objeto de amenazas, e imponer una carga desproporcionada a estos grupos de personas teniendo en cuenta el riesgo al que están expuestas sus vidas.

Inmediatez.

Este requisito de procedibilidad impone al demandante la carga de presentar la acción de tutela en un término prudente y razonable

respecto del hecho o la conducta que causa la vulneración de sus derechos fundamentales[1].

En el caso concreto, se observa que el accionante formuló acción de tutela contra la **UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION (UNP), MINISTERIO DEL INTERIOR Y MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES** dado que la decisión administrativa emitida en la Resolución No. 0208 del 20 de enero de 2022, mediante la cual se finalizó la medida de protección de su esquema de seguridad. El referido acto administrativo fue ratificado por la Resolución No. 2389 del 25 de marzo de 2022. La acción de tutela fue presentada, según la jurisprudencia de esta Corte resulta oportuno, justo y razonable.

El deber de protección del Estado en relación con la vida y la seguridad de las personas cuando se encuentran en situación de amenaza

El Estado colombiano, además de ratificar los principales instrumentos internacionales de derechos humanos, ha expedido una serie de normas con el fin de establecer medidas de protección a favor de los derechos de las personas que desempeñan funciones de relevancia social al interior de sus comunidades.

En desarrollo de lo anterior, se expidió la Ley 418 de 1997[2], "*Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones*". El artículo 81 de la citada norma dispone en cabeza del Ministerio del Interior la obligación de ejecutar un programa de protección dirigido a personas que se encuentren en situación de riesgo contra su vida, integridad, seguridad o libertad, por causas relacionadas con la violencia política o ideológica, o con el conflicto armado interno, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 6º de la Ley 199 de 1995[3].

La Ley 418 de 1997 definió como receptores del referido programa de medidas de seguridad a: dirigentes o activistas de grupos políticos y especialmente de grupos de oposición; dirigentes y activistas de organizaciones sociales, cívicas y comunitarias, gremiales, sindicales, campesinas, y de los grupos étnicos; dirigentes y activistas de las organizaciones de derechos humanos; y testigos de casos de violación a los derechos humanos y de infracción al derecho internacional humanitario, independientemente de que se hayan iniciado o no los respectivos procesos penales, disciplinarios y administrativos.

Así las cosas, el citado precepto realiza una clasificación taxativa de los individuos que dada sus características particulares o por el

---

[1] Sentencia SU-961 de 1999.

[2] Modificada por la Ley 1941 de 2018, *'por medio de la cual se prorroga, modifica y adiciona la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014', publicada en el Diario Oficial No. 50.811 de 18 de diciembre de 2018*'.

[3] Derogada por el artículo 50 del Decreto 200 de 2003, publicado en el Diario Oficial No 45.086 de 3 de febrero de 2003, 'Por el cual se determinan los objetivos y la estructura orgánica del Ministerio del Interior y de Justicia, y se dictan otras disposiciones'.

ejercicio de sus funciones se encuentran en situación de vulnerabilidad debido a la violencia política o ideológica; razón por la cual, se considera que se hallan bajo amenaza.

En el Decreto 2788 de 2003[4], "*Por el cual se unifica y reglamenta el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos de los Programas de Protección de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia*", se establecen las funciones del Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos – CERREM-, entre las cuales se destacan las siguientes:

- Evaluar los casos que le sean presentados por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia y, excepcionalmente, por cualquiera de los miembros del Comité. Dicha evaluación se hará tomando en cuenta las poblaciones objeto de los Programas de Protección y el reglamento aplicable.

- Considerar las evaluaciones técnicas de los niveles de riesgo y grado de amenaza y los estudios técnicos de seguridad físicos a instalaciones, de conformidad con la situación particular de cada caso.

- Recomendar las medidas de protección que considere pertinentes, y

- Hacer seguimiento periódico a la implementación de las medidas de protección y, con base en ese seguimiento, recomendar los ajustes necesarios.

Posteriormente, el Gobierno Nacional, mediante Decreto 2816 de 2006[5] estableció el "*Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia*", cuyo objetivo era velar por la protección de los derechos humanos de la "*población objeto del Programa que se encuentre en situación de riesgo cierto, inminente y excepcional, como consecuencia directa y en razón del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias*".

Al igual que la Ley 199 de 1995, el Decreto 2816 de 2006 identificó a las personas en riesgo de sufrir vulneraciones a sus derechos humanos por razón de sus actividades de cara a la sociedad. A continuación, se transcribe esa lista:

> *"Artículo 2°. Población objeto. El Programa prestará protección a personas comprendidas dentro de los siguientes grupos: 1. Dirigentes o activistas de grupos políticos y especialmente de grupos de oposición. 2. Dirigentes o activistas de organizaciones sociales, cívicas y comunales, gremiales, sindicales, campesinas y de grupos étnicos. 3. Dirigentes o activistas de organizaciones de Derechos Humanos y miembros de la misión médica. 4. Testigos de casos de violación a los Derechos*

[4] Modificado por los Decretos 4200 de 2004 y 2816 de 2006.
[5] Derogado por el artículo 55 del Decreto 1740 de 2010.

Humanos y de infracción al Derecho Internacional Humanitario, independientemente de que no se hayan iniciado los respectivos procesos disciplinarios, penales y administrativos, en concordancia con la normatividad vigente. 5. Periodistas y comunicadores sociales. 6. Alcaldes, Diputados, Concejales y Personeros. 7. Dirigentes de organizaciones de población en situación de desplazamiento. 8. Funcionarios responsables del diseño, coordinación o ejecución de la Política de Derechos Humanos o de Paz del Gobierno Nacional. 9. Exfuncionarios que hayan tenido bajo su responsabilidad el diseño, coordinación o ejecución de la Política de Derechos Humanos o de Paz del Gobierno Nacional." (Negrilla agregada).

Mediante Decreto 4065 de 2011[6] se creó la Unidad Nacional de Protección -UNP, cuyo objetivo es articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección a quienes determine el Gobierno Nacional que por virtud de sus actividades, condiciones o situaciones políticas, públicas, sociales, humanitarias o como activistas de derechos humanos, entre otras, se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños contra su vida, integridad, libertad y seguridad personal o en razón al ejercicio de un cargo público u otras actividades que pueden generar riesgo extraordinario, y garantizar la oportunidad, eficiencia e idoneidad de las medidas que se otorgan.

Lo anterior, en cumplimiento de las funciones establecidas en el artículo 4° de la referida norma.

Recientemente, con la expedición del Decreto 2137 del 19 de noviembre de 2018, se creó la "*Comisión del Plan de Acción Oportuna (PAO) para defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales, y periodistas*", cuyo objetivo principal es la prevención y protección individual y colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de los defensores de derechos humanos, líderes sociales y periodistas, entre otros.

Con la anterior normativa el Estado pretende consolidar los diferentes programas de protección y los recursos destinados por el Gobierno Nacional para la seguridad de las personas que se dedican a la defensa de los derechos humanos en Colombia.

En el ámbito internacional la Asamblea General de las Naciones Unidas también se ha referido a la promoción y protección de los derechos de los defensores de derechos humanos, definiéndolos como aquellas personas que se esfuerzan por salvaguardar las garantías civiles y políticas de uno o varios individuos mediante actuaciones tendientes a asegurar el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales; a través, de la defensa de la vida, la

[6] Modificado por el Decreto 300 de 2017, *'por el cual se modifica la estructura de la Unidad Nacional de Protección (UNP)'*, publicado en el Diario Oficial No. 50.156 de 23 de febrero de 2017.

alimentación, la seguridad, la salud, la educación y la libertad de circulación, entre otros.

En conclusión, el Estado colombiano tiene la obligación legal de brindar todas las medidas de seguridad a las personas que desempeñan funciones de relevancia social en defensa de los derechos humanos, mediante la articulación, orientación y coordinación de programas de protección dirigidos a defensores de derechos humanos, líderes sociales, periodistas, comunicadores sociales, alcaldes, diputados y concejales, entre otros, de manera individual o colectiva para garantizar su vida, libertad, integridad y seguridad.

El derecho a la seguridad personal cuando se encuentra en riesgo la vida.

El artículo 2° de la Constitución Política establece como principios fundamentales del Estado "*asegurar la convivencia pacífica*" y *"proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida".* Lo anterior, al elevar la vida a un valor esencial, el cual debe ser protegido y defendido por las autoridades públicas y los particulares.

Para la Corte Constitucional el derecho a la seguridad personal está íntimamente ligado con el derecho a la vida (artículo 11 C.P.) al tener este último un carácter fundamental e *"inviolable"*, cuya responsabilidad de protección recae sobre el Estado cuando se encuentre bajo amenaza.

La Corte en la Sentencia T-719 de 2003 indicó que la seguridad personal comporta tres "manifestaciones", como:

(i) **valor constitucional** pues se constituye como uno de los elementos del orden público que garantiza "*las condiciones necesarias para el ejercicio de todos los derechos y libertades fundamentales por parte de las personas que habitan el territorio nacional*";

(ii) **derecho colectivo** en la medida en que cobija a todos los miembros de la sociedad cuando se encuentren ante circunstancias que pongan en riesgo bienes jurídicos colectivos como el patrimonio público, el espacio público, la seguridad y salubridad pública, la moral administrativa, el medio ambiente o la libre competencia económica (Art. 88, C.P.); y,

(iii) **derecho fundamental** pues a pesar de no estar previsto en la Constitución Política como tal, se relaciona intrínsecamente con la dignidad humana y con los derechos a la vida y a la integridad personal[7].

[7] Reiterado en la Sentencia T-411 de 2018.

Así las cosas, implica que todas las personas deben recibir una protección adecuada por parte de las autoridades ante riesgos extraordinarios, por rebasar éstos los niveles soportables de peligro implícitos en la vida en sociedad.

En la referida oportunidad, la Sala Tercera de Revisión señaló que **se debe efectuar un análisis de las características de especial** vulnerabilidad del sujeto que solicita la protección para determinar cuáles son los riesgos que pueden calificarse dentro de dichos niveles. En esa medida, en la Sentencia T-719 de 2003 la Corte acogió la denominada "*escala de riesgos*", mediante cinco niveles diferenciables. A saber:

(i) ***mínimo***: aquel en el cual la persona solo se ve amenazada por la muerte y la enfermedad naturales[8];

(ii) ***ordinario***: el soportado por igual por quienes viven en sociedad[9];

(iii) ***extraordinario***: aquel que ninguna persona tiene el deber jurídico de soportar[10];

(iv) ***extremo***: se presenta cuando una persona está sometida a un riesgo extraordinario, grave e inminente que amenaza con lesionar su vida o la integridad personal[11]; y

(v) ***consumado***: se configura cuando el riesgo que la persona no tiene el deber jurídico de soportar se ha concretado, y, por lo tanto, se han vulnerado los derechos a la vida o integridad personal[12].

En todo caso, debe confluir un análisis de las características de especial vulnerabilidad del sujeto que solicita la protección, puesto que hay grupos que históricamente han sufrido amenazas a su seguridad personal, tales como los defensores de derechos humanos, los desplazados y los sindicalistas, entre otros.

Posteriormente, en la Sentencia T-339 de 2010 la Honorable Corte Constitucional precisó la diferencia entre "*riesgo*" y "*amenaza*" con el fin de determinar el ámbito en que la administración puede otorgar medidas de protección especial. De esta manera, consideró necesario definir, además de una escala de riesgos, una escala de amenazas. A saber:

---

[8] Sentencia T-719 de 2003. "Nivel de riesgo mínimo. Ocupa este nivel quien vive en condiciones tales que los riesgos a los que se enfrenta son únicamente los de muerte y enfermedad naturales – es decir, se trata de un nivel en el cual la persona sólo se ve amenazada en su existencia e integridad por factores individuales y biológicos. En realidad, nadie se ubica únicamente en este nivel, porque todas las personas están insertas en un contexto social determinado, sometiéndose por ende a los riesgos propios del mismo".

[9] "*Nivel de riesgo ordinario, soportado por igual por quienes viven en sociedad. Se trata de los riesgos ordinarios, implícitos en la vida social, a los que se hizo referencia al principio de este acápite. A diferencia de los riesgos mínimos, que son de índole individual y biológica, los riesgos ordinarios que deben tolerar las personas por su pertenencia a una determinada sociedad pueden provenir de factores externos a la persona –la acción del Estado, la convivencia con otras personas, desastres naturales -, o de la persona misma*".

[10] "*Nivel de riesgo extraordinario, que las personas no están obligadas a soportar. Es este nivel el de los riesgos extraordinarios, que las personas no están jurídicamente obligadas a soportar, por lo cual tienen derecho a recibir protección especial de las autoridades frente a ellos. Para determinar si un riesgo tiene las características y el nivel de intensidad suficiente como para catalogarse de extraordinario y justificar así la invocación de un especial deber de protección estatal, es indispensable prestar la debida atención a los límites que existen entre este tipo de riesgo y los demás. Así, el riesgo en cuestión no puede ser de una intensidad lo suficientemente baja como para contarse entre los peligros o contingencias ordinariamente soportados por las personas; pero tampoco puede ser de una intensidad tan alta como para constituir un riesgo extremo, es decir, una amenaza directa contra los derechos a la vida e integridad personal de quien se ve sometido a él*".

[11] "*Nivel de riesgo extremo que amenaza la vida o la integridad personal. Este es el nivel de los riesgos que, por su intensidad, entran bajo la órbita de protección directa de los derechos a la vida e integridad personal. Cuando los riesgos puestos en conocimiento de las autoridades reúnen todas las características señaladas anteriormente –esto es, cuando son específicos, individualizables, concretos, presentes, importantes, serios, claros y discernibles, excepcionales y desproporcionados, y además se llenan los siguientes requisitos, los derechos a la vida y a la integridad personal estarían amenazados. Estos requisitos adicionales son (i) que el riesgo sea grave e inminente, y (ii) que esté dirigido contra la vida o la integridad de la persona, con el propósito evidente de violentar tales derechos*".

[12] "*Riesgo consumado. Este es el nivel de las violaciones a los derechos, no ya de los riesgos, a la vida e integridad personal: la muerte, la tortura, el trato cruel, inhumano o degradante, representan riesgos que ya se han concretado y materializado en la persona del afectado. En tales circunstancias, lo que procede no son medidas preventivas, sino de otro orden, en especial sancionatorias y reparatorias*".

- **<u>Nivel de riesgo</u>**: a) ***mínimo:*** la persona sólo se ve amenazada por la muerte y la enfermedad naturales y; b) ***ordinario***: proviene tanto de factores internos como externos a la persona y que se deriva de la convivencia en sociedad, los ciudadanos deben soportar los riesgos que son inherentes a la existencia humana y a la vida en sociedad. En este nivel no es posible exigir del Estado medidas de protección especial.

- **<u>Nivel de amenaza</u>**: a) ***ordinaria***: representa un peligro específico e individualizable, cierto, importante, excepcional y desproporcionado. Cuando concurran todas estas características, el sujeto podrá invocar su derecho fundamental a la seguridad personal para recibir protección por parte del Estado 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 y; ***extrema***: se presenta cuando una persona se encuentra 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.

En este nivel el individuo puede 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[13].

En suma, la vida y la integridad personal son derechos fundamentales que deben ser garantizados y preservados por el Estado. Frente a individuos cuyo nivel de riesgo sea como mínimo extraordinario, la Sala Primera de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional reiteró que los contenidos concretos de esta obligación son: (i) "*identificar el tipo de amenaza que se cierne sobre la persona*[14]", (ii) "*valorar cada situación individual y la existencia, las características y la fuente del riesgo que se ha identificado*[15]" , (iii) "*definir de manera oportuna las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes*[16]" , (iv) "*la obligación de asignar tales medios*[17]" , (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*"[18] .

Así mismo, las autoridades encargadas del estudio y la implementación de medidas de seguridad tienen una serie de obligaciones relativas a la debida diligencia respecto a la valoración y determinación de las amenazas, ya que su incumplimiento también conduce a la vulneración del derecho a la seguridad personal. Por lo anterior, deben tenerse en cuenta las condiciones específicas del afectado y el contexto social en el cual desarrolla sus funciones.

[13] Sentencia T-399 de 2010.
[14] Sentencia T-666 de 2017.
[15] Sentencia T-750 de 2011.
[16] Sentencia T-666 de 2017.
[17] Ibídem.
[18] Sentencia T-750 de 2011.

Programa de Prevención y Protección a cargo de la Unidad Nacional de Protección – UNP

El Gobierno Nacional, mediante el Decreto 4065 de 2011, creó la Unidad Nacional de Protección -UNP- como una entidad de orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio, adscrita al Ministerio del Interior, con carácter de organismo nacional de seguridad (Art. 1).

El artículo 3 de citado decreto establece que el objetivo de la UNP es articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección a quienes por virtud de sus actividades, condiciones o situaciones políticas, públicas, sociales, humanitarias, culturales, étnicas o de género, entre otras, se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños contra su vida, integridad, libertad y seguridad personal o en razón al ejercicio de un cargo público u otras actividades que pueden generar riesgo extraordinario.

Seguidamente, el artículo 4 de la referida norma establece dentro de las funciones de la UNP, entre otras:

(i) definir las medidas de protección que sean oportunas, eficaces e idóneas, y con enfoque diferencial, atendiendo a los niveles de riesgo identificados;

(ii) implementar los programas de protección que determine el Gobierno Nacional, de competencia de la unidad, dirigidos a salvaguardar los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal;

(iii) hacer seguimiento y evaluación a la oportunidad, idoneidad y eficacia de los programas y medidas de protección implementadas, así como al manejo que de las mismas hagan sus beneficiarios y proponer las mejoras a que haya lugar;

(iv) brindar de manera especial protección a las poblaciones en situación de riesgo extraordinario o extremo que le señale el Gobierno Nacional o se determine de acuerdo con los estudios de riesgo que realice la entidad; y

(v) realizar la evaluación del riesgo a las personas que soliciten protección, dentro del marco de los programas que determine el Gobierno Nacional, de competencia de la unidad, en coordinación con los organismos o entidades competentes.

Aunado a lo anterior, el Decreto 4912 de 2011 (compilado en el Decreto 1066 de 2015[19]) organizó 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 riesgo extraordinario o extremo, con base, entre otros, en un "*enfoque diferencial*"[20].

[19] Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior.
[20] Decreto 4912 de 2011. Art. 9. Entre otros, este programa se rige por los principios de buena fe, causalidad, complementariedad, concurrencia, consentimiento, coordinación, eficacia, enfoque diferencial, exclusividad, goce efectivo de derechos, idoneidad, oportunidad, reserva legal, subsidiariedad y temporalidad, según lo previsto por el artículo 2 *ibídem*.

El artículo 2.10 del Decreto 4212 de 2011 define las medidas de prevención como "*acciones que emprende o elementos físicos de que dispone el Estado para el cumplimiento del deber de prevención en lo que se refiere a la promoción del respeto y garantía de los derechos humanos de los sujetos protegidos del programa*", dentro de las cuales prescribe las siguientes: *(i)* los planes de prevención y de contingencia[21]; *(ii)* los cursos de autoprotección[22]; *(iii)* el patrullaje[23]; y *(iv)* la revista policial[24].

Asimismo, precisa que las medidas de protección son "*acciones que emprende o elementos físicos de que dispone el Estado con el propósito de prevenir riesgos y proteger los derechos a la vida, integridad, libertad, y seguridad personal de los protegidos"* (Art. 3, numeral 9[25]).

Las medidas de protección se clasifican según el nivel de riesgo y según el cargo. En atención al riesgo pueden ser: (i) *esquema de protección*[26]; (ii) *recursos físicos de soporte a los esquemas de seguridad*[27]; (iii) *medio de movilización*[28]; (iv) *apoyo de reubicación temporal*[29]; (v) *apoyo de trasteo*[30]; (vi) *medios de comunicación*[31]; y (vii) *blindaje de inmuebles e instalación de sistemas técnicos de seguridad*[32].

En todo caso, la **UNP** determinará el nivel de riesgo, la necesidad y la idoneidad de las medidas según las recomendaciones del Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información (CTRAI), del Grupo de Valoración Preliminar (GVP) y del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM.

---

[21] "*La Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior con el apoyo de la Unidad Nacional de Protección, los departamentos y los municipios concurrirán en la formulación de los planes de prevención y de contingencia contemplando un enfoque diferencial, que tendrán por objeto contrarrestar las amenazas, disminuir las vulnerabilidades, potenciar las capacidades institucionales y sociales y fortalecer la coordinación institucional y social para la disminución del riesgo. Los Planes de Prevención y Contingencia determinarán las estrategias y actividades a implementar; las entidades llamadas a desarrollarlas en el marco de sus competencias, así como los diferentes indicadores de gestión, producto e impacto para determinar su oportunidad, idoneidad y eficacia*".

[22] "*Herramienta pedagógica que tiene el propósito de brindar a las personas, grupos y comunidades en situación de riesgo, contemplando un enfoque diferencial, elementos prácticos que permitan disminuir sus vulnerabilidades e incrementar sus capacidades a fin de realizar una mejor gestión efectiva del mismo*".

[23] "*Es la actividad desarrollada por la Fuerza Pública .con un enfoque general, encaminada a asegurar la convivencia y seguridad ciudadana y dirigido a identificar, contrarrestar y neutralizar la amenaza*".

[24] "*Es la actividad desarrollada por la Policía Nacional con un enfoque particular, preventivo y disuasivo, encaminada a establecer una interlocución periódica con el solicitante de la medida*".

[25] Corresponde al numeral 9 del artículo 2.4.1.2.3 del Decreto 1066 de 2015.

[26] Compuesto por los recursos físicos y humanos otorgados a los protegidos del Programa para su protección. Tipo 1: Esquema individual corriente para brindarle seguridad a una sola persona, e incluye: 1 vehículo corriente, 1 conductor y 1 escolta. Tipo 2: Esquema individual blindado para brindarle seguridad a una sola persona, e incluye: 1 vehículo blindado, 1 conductor y 1 escolta. Tipo 3: Esquema individual reforzado con escoltas, para brindarle seguridad a una sola persona, e incluye: 1 vehículo corriente o blindado, 1 conductor y 2 escoltas. Tipo 4: Esquema individual reforzado con escoltas y vehículo, para brindarle seguridad a una sola persona, e incluye: 1 vehículo blindado, 1 vehículo corriente, 2 conductores y hasta 4 escoltas. Tipo 5: Esquema colectivo, para brindarle protección a un grupo de 2 o más personas, e incluye: 1 vehículo corriente o blindado, 1 conductor y 2 escoltas.

[27] "*Son los elementos necesarios para la prestación del servicio de protección de personas y consisten entre otros en vehículos blindados o corrientes, motocicletas, chalecos antibalas, escudos blindados, medios de comunicación y demás que resulten pertinentes para el efecto*".

[28] "*Modificado por el artículo 2 del Decreto Nacional 567 de 2016. Es el recurso que se otorga a un protegido en procura de salvaguardar su vida, integridad, libertad y seguridad, durante los desplazamientos. Estos pueden ser de las siguientes clases: Tiquetes aéreos internacionales, tiquetes aéreos nacionales o apoyo de transporte fluvial o marítimo*".

[29] "*Constituye la asignación y entrega mensual al protegido de una suma de dinero de entre uno (1) y tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes, según las particularidades del grupo familiar del caso, para facilitar su asentamiento en un lugar diferente a la zona de riesgo. Este pago se aprobará hasta por tres (3) meses y el monto se determinará tomando en consideración el número de personas del núcleo familiar con los que se reubica el protegido*".

[30] "*Consiste en el traslado de muebles y enseres de las personas que en razón de la situación de riesgo extraordinario o extremo deban trasladar su domicilio*".

[31] "*Son los equipos de comunicación entregados a los protegidos para permitir su contacto oportuno y efectivo con los organismos del Estado, el Programa de Prevención y Protección, a fin de alertar sobre una situación de emergencia, o para reportarse permanentemente e informar sobre su situación de seguridad*".

[32] "Modificado por el Art. 2, Decreto Nacional 567 de 2016. Consiste en los elementos y equipos de seguridad integral, para el control del acceso a los inmuebles de propiedad de las organizaciones donde se encuentre su sede principal. 95. Según el artículo 6 del Decreto 4912 de 2011 son objeto de protección en razón del riesgo, entre otros, los siguientes sujetos: "*1. Dirigentes o activistas de grupos políticos y especialmente de grupos de oposición. 2. Dirigentes, representantes o activistas de organizaciones defensoras de derechos humanos, de víctimas, sociales, cívicas, comunales o campesinas. 3. Dirigentes o activistas sindicales. 4. Dirigentes, representantes o activistas de organizaciones gremiales. 5. Dirigentes, Representantes o miembros de grupos étnicos. 6. Miembros de la Misión Médica. 7. Testigos de casos de violación a los derechos humanos y de infracción al Derecho Internacional Humanitario. 8. Periodistas y comunicadores sociales. 9. Víctimas de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, incluyendo dirigentes, lideres, representantes de organizaciones de población desplazada o de reclamantes de tierras en situación de riesgo extraordinario o extremo*". Por su parte, el artículo 7 ibidem enlista a las personas objeto de protección en razón del cargo: "*1. Presidente de la República de Colombia y su núcleo familiar. Los demás familiares que soliciten protección, estarán sujetos al resultado de la evaluación del riesgo. 2. vicepresidente de la República de Colombia y su núcleo familiar. 3. Los Ministros del Despacho. 4. Fiscal General de la Nación5. Procurador General de la Nación. 6. Contralor General de la República. 7. Defensor del Pueblo en el orden nacional. 8. Senadores de la República y Representantes a la Cámara. 9. Gobernadores de Departamento. 10. Magistrados de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado y del Consejo Superior de la Judicatura*".

En relación con la estrategia de protección, el Decreto 4912 de 2011 señala que la misma será coordinada por la UNP[33], y contempla 2 tipos de procedimientos de protección: (i) en virtud del riesgo y (ii) en razón del cargo.

Frente a las personas en virtud del riesgo, el artículo 40 de la referida norma define un procedimiento ordinario a través de las siguientes etapas:

(i) recepción de solicitud de protección y caracterización del solicitante.

(ii) verificación de la pertenencia del solicitante a la población objeto del programa de protección y análisis de la existencia del nexo causal entre el riesgo y la actividad que desarrolla por parte de la UNP;

(ii) recopilación y análisis de la información en campo sobre la situación de riesgo por parte del CTRAI[34], mediante la consulta a diferentes entidades públicas y organismos de seguridad del Estado;

(iii) análisis de la situación de riesgo por parte del GVP[35], presentada por el CTRAI;

(*iv)* validación del nivel de riesgo determinado a cargo del CERREM, quien profiere las recomendaciones al director de la UNP de las medidas a que haya lugar; y,

(v) la adopción de medidas de protección por parte de este último funcionario, la notificación de la decisión, la implementación de las medidas, su seguimiento y su reevaluación[36].

Finalmente, los artículos 44, 45 y 46 del Decreto 4912 de 2011 definen, en su orden, las causales de suspensión de las medidas de protección, el procedimiento para la suspensión y, por último, la finalización de las medidas de protección. El respectivo Comité podrá recomendar la finalización de las medidas de protección, entre otras, *(i) "por el resultado de la valoración de nivel de riesgo, si de éste se concluye que la medida de protección ha dejado de ser necesaria o que no la amerita, en atención a la realidad del riesgo que pese sobre el protegido del programa, (ii) cuando se demuestre la falsedad de la información, (iii) cuando el protegido no permita la reevaluación del riesgo, (iv) por solicitud expresa y libre del protegido, (v) por vencimiento del periodo o cargo, (vi) por imposición de medida de aseguramiento o pena privativa de la libertad, (vii) por imposición de sanción de destitución del cargo, y, finalmente, (viii) por muerte del protegido"[37].*

Descendiendo al caso objeto de estudio, se tiene que la entidad accionada **UNP** expuso que el estudio del nivel de riesgo del que trata el artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015, modificado por el Decreto 1139 del 23 de septiembre de 2021, realizado a favor del señor **HERNANDO HERNÁNDEZ**

[33] Artículo 25. Corresponde al artículo 2.4.1.2.25 del Decreto 1066 de 2015.
[34] Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información.
[35] Grupo de Valoración Preliminar.
[36] *Cfr*. Decreto 4912 de 2011. Art. 43. "*Procedimiento para la implementación de las medidas de protección para personas en razón del cargo. Éste será adoptado mediante manual y consta de las siguientes etapas, entre otras: Identificación y verificación de la calidad del protegido / Notificación al protegido / Adopción de la medida y coordinación con Policía Nacional / Supervisión del uso de la medida / Notificación de la finalización de la medida una vez el protegido se separe del cargo*".
[37] Sentencia T-411 de 2018.

TAPASCO y en virtud del trabajo de campo realizado por el profesional analista del CTAR, ponderó el riesgo del accionante como **ORDINARIO**, validación que el CERREM adoptó, indicó que las denuncias aportadas, hicieron parte de estudios de riesgos analizados anteriormente. Considerando que el proceder se ajustó a derecho. Así mismo ha indicado que el día 28 de abril de 2022, se le activó un nuevo estudio de riesgo al accionante bajo la OT 500110, por hechos sobrevinientes, estudio que se encuentra en etapas finales, visto en Comité CERREM el día 19 de mayo de 2022, órgano que, determinará si es acreedor o no de alguna medida adicional de protección y cuyo resultado será notificado en los próximos días.

Del escrito de tutela y los documentos aportados, se puede evidenciar que ninguno de estos, informa sobre un acontecimiento o amenaza en la que se indique que el accionante puede ser el objetivo, tampoco se aportó prueba que el señor HERNANDO HERNANDEZ TAPASCO, haya acudido a las autoridades competentes para informar o denunciar algún hecho que atente contra su humanidad. Es cierto que en los últimos años muchos lideres sociales han sido amenazados y muchos de ellos han perdido su vida, y que el motivo hipotético ha sido la labor social que realizaban.

Además, se debe tener en cuenta que la institución encargada de hacer el estudio de seguridad, calificó anteriormente el riesgo del petente como ordinario lo que conlleva a concluir que es el derivado de la convivencia en sociedad, inherentes a la existencia humana y a la vida en sociedad. Por lo que no es posible exigir del Estado medidas de protección especial. Y ante la falta de motivos objetivos. Se debe tener en cuenta que el nuevo estudio de riesgo aún se encuentra en proceso y con él se terminará la ponderación del riesgo actual y conllevará a la accionada a tomar las medidas pertinentes de ser necesario.

Ahora bien, ya que el señor HERNANDEZ TAPASCO representa al CRIDEC como **enlace étnico** ante la Gobernación de Caldas, y realiza el acompañamiento de las autoridades indígenas en las mesas de concertación, actividad que lo ubica como líder en las minorías étnicas de la zona que ocupa el cabildo indígena de cañamomo y Lomaprieta, debe tenerse este aspecto en cuenta por el evaluador al momento de adoptar la decisión al caso convenga y de su competencia exclusiva.

Ante la reciente victimización de líderes sociales, lo que trae profundas repercusiones sobre el conjunto de la sociedad y compromete la vigencia del Estado social y democrático de derecho, se hace imperativa la protección de estas personas, y la inconformidad manifestada por el petente por el estudio de riesgo efectuado CTAR, validado por el CERREM, cabe traer a colación el informe emitido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 06 de diciembre de 2019 sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia. "*liderazgos de comunidades indígenas y afrodescendientes desplazadas que reclaman la devolución de sus tierras o que*

denuncian la presencia de minería legal o ilegal sobre sus territorios colectivos, han sido víctimas de amenazas e inclusive de homicidios"

Con fin de salvaguardar los derechos fundamentales invocados por el accionante, por su condición de representante de la comunidad indígena a la cual pertenece como enlace étnico ante las mesas de concertación de la Gobernación de Caldas, es por lo que esta sede judicial **tutelará** el derecho a la vida y a la integridad personal al señor **HERNANDO HERNANDEZ TAPASCO** y en consecuencia se le **ORDENARÁ** a la entidad accionada **UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION (UNP)**, por intermedio de su representante legal o quien haga sus veces, para que en el término de **quince (15) días** contado a partir de la notificación de la presente sentencia, notifique al señor **HERNANDO HERNANDEZ TAPASCO**; la resultas de la **nueva evaluación** respecto de sus condiciones actuales de riesgo y de ser necesario tome las medidas correspondientes a la nueva ponderación de riesgo.

Se absolverá a las accionadas **MINISTERIO DEL INTERIOR** y **MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES**, y al vinculado el **CONSEJO REGIONAL INDIGENA DE CALDAS – CRIDEC-**, por no haberse demostrado dentro este trámite de tutela que estas entidades hayan vulnerado derecho alguno al accionante.

El despacho se abstendrá que hacer pronunciamiento sobre las actuaciones administrativas que solicita que las entidades del gobierno nacional acuerden con el **CONSEJO REGIONAL INDIGENA DE CALDAS – CRIDEC-**, toda vez que son actos administrativos que no son del resorte ni pronunciamiento de las acciones constitucionales, por no encontrar compromiso de derechos fundamentales.

En mérito de lo expuesto, **EL JUZGADO CIVIL DEL CIRCUITO DE RIOSUCIO, CALDAS**, administrando justicia en nombre del **PUEBLO** y por autoridad de la **CONSTITUCIÓN**,

FALLA:

Primero: **TUTELAR** los derechos fundamentales, a la vida y a la integridad personal, invocados por el señor **HERNANDO HERNANDEZ TAPASCO,** por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Segundo: **ORDENAR** a la **UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION (UNP)**, por intermedio de su representante legal o quien haga sus veces para que en el término de **quince (15) días** contado a partir de la notificación de la presente sentencia, notifique al señor **HERNANDO**

HERNANDEZ TAPASCO; las resultas de la **nueva evaluación** respecto de sus condiciones actuales de riesgo y de ser necesario tome las medidas correspondientes a la nueva ponderación de riesgo.

Tercero: **ABSOLVER** a las accionadas **MINISTERIO DEL INTERIOR** y **MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES**, y al vinculado el **CONSEJO REGIONAL INDIGENA DE CALDAS – CRIDEC-**, por no haberse demostrado dentro este trámite de tutela que estas entidades hayan vulnerado derecho alguno al accionante.

Cuarto: **NOTIFICAR** esta decisión a las partes y al señor Agente del Ministerio Público, por el medio más eficaz posible.

Quinto: En caso de no ser impugnado este fallo remítase el expediente a la H. Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CLARA INES NARANJO TORO
Juez

Firmado Por:

Clara Ines Naranjo Toro
Juez Circuito
Juzgado De Circuito
Civil 001
Riosucio - Caldas

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

Martha Lucía

Código de verificación: **76c21887f0bf599e6889db27993a79c202177a9bd7e11ddc351d9b3a29333960**

Documento generado en 08/06/2022 08:41:03 AM

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