Fl 16-23
Cdno 2.

SIGCMA

DIGITALIZADO SIGLO XXI

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR

SENTENCIA No. 56 /2016

SALA DE DECISIÓN N° 005 CONSTITUCIONAL

Cartagena de Indias D.T. y C., Octubre veinticuatro (24) de dos mil dieciséis (2016)

Acción	**IMPUGNACIÓN DE TUTELA**
Radicado	**13001-33-33-2016-00201-01**
Demandante	**SIXTA CAMPO AMARANTO**
Demandado	**UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN - UNP**
Magistrado Ponente	**MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ**
Tema	***Procedencia de la acción de tutela – inaplicación de acto administrativo que ordena la suspensión de las medidas de seguridad por poner en riesgo los derechos fundamentales de un sujeto de especial protección.***

I. ASUNTO

Corresponde a la Sala, pronunciarse sobre la impugnación interpuesta por la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN – UNP, contra la sentencia del veinte (20) de septiembre de 2016, proferida por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, mediante la cual se ampararon los derechos fundamentales a la vida, a la integridad y a la seguridad personal de la señora SIXTA CAMPO AMARANTO.

II. ACCIONANTE

La presente acción constitucional fue instaurada, en nombre propio, por la señora SIXTA CAMPO AMARANTO, identificada con cédula de ciudadanía No. 45.761.042 de Cartagena – Bolívar.

III. ACCIONADO

La acción está dirigida contra la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN - UNP

IV. ANTECEDENTES

4.1. Pretensiones

La señora SIXTA CAMPO AMARANTO, actuando en nombre propio, formuló acción de tutela[1] pretendiendo el amparo de sus derechos fundamentales a la vida, a la integridad y a la seguridad personal, presuntamente vulnerados por la entidad accionada.

[1] Folios 1-11. C. Ppal.

Consecutivamente, y como medida de protección para los derechos invocados, solicita que se ordene a la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN – UNP, reevaluar la condición de amenaza y riesgo extraordinario conforme lo dispone el Decreto 1066 de 2015, y que proceda a brindar la protección debida y eficaz, manteniendo el esquema de seguridad compuesto por dos (2) hombres, un (1) vehículo corriente en buenas condiciones, un (1) celular y chalecos antibalas.

4.2. Hechos.

La accionante desarrolló los argumentos fácticos, los cuales se sintetizan así:

Narra que, es líder de la comunidad afrodescendientes de la Vereda Pau II, ubicada en el corregimiento de Arroyo de Piedra del Distrito de Cartagena.

Resalta que, la Vereda Pau II, es blanco de constantes amenazas y hostigamiento, lo cual, la ha afectado a ella junto con su hermano HIOSCAR CAMPO AMARANTO.

Indica que, en abril de 2014, hombres encapuchados ingresaron a la vereda logrando intimidar a sus habitantes, quemaron varias pertenencias y tumbaron varias casas.

Teniendo en cuenta lo anterior, se dirigió a la Unidad Nacional de Protección, a fin de que dicha entidad evaluara su caso, y en consecuencia, procediera a adoptar las medidas de seguridad a las que hubiera lugar.

Aduce que, en primera instancia, su caso fue estudiado por el Grupo de Valoración Preliminar – GVP de la Unidad Nacional de Protección, y posteriormente, fue remitido al Comité de Evaluación de Riesgos y recomendaciones de Medida –CERREM.

Las citadas entidades, evaluaron el riesgo como EXTRAORDINARIO, y en razón a ello, recomendaron la implementación de un esquema colectivo de seguridad, conformado, en principio, por un (1) celular, un (1) chaleco antibalas, un (1) vehículo corriente y dos (2) hombres de protección.

Expone que, a pesar de contar con un esquema de seguridad, las amenazas contra su vida no cesaron, por el contrario, se intensificaron, hasta el punto que se vio obligada a acudir a otras entidades del Estado, tales como; Fiscalía General de la Nación y Defensoría del Pueblo, a fin de poner en conocimiento el estado absoluto de miedo y zozobra en el que vivía.

Cuenta que, debido a las constantes amenazas y hostigamientos que ha recibido la vereda en la que habita, la Defensoría del Pueblo, emitió un informe de riesgo, dentro del cual calificó a la comunidad Pau II como un grupo vulnerable. En el citado informe, se detallaron los hechos que han puesto en riesgo a la comunidad y que, según el dicho de la accionante, se vienen narrando en la presente acción.

Describe que, el 22 de junio de 2016, recibió el Oficio No. OFI-00024533, suscrito por el Profesional Universitario del Grupo de Seguimiento y Desmonte de Medidas de la Subdirección de la UNP, mediante el cual se le informó de las supuestas irregularidades presentadas respecto al uso dado al esquema de seguridad que le fue asignado.

Afirma que, mediante el citado documento, se le informó de las anomalías presentadas respecto al uso del esquema de seguridad asignado, y las presuntas infracciones cometidas a las normas del Programa de Prevención y Protección, de conformidad con los artículos 2.4.1.2.44, 2.4.1.2.45, 2.4.1.2.47 y 2.4.1.2.48 del Decreto 1066 de 2015[2].

Comenta que, las supuestas infracciones de las que la acusan, se resumen en los siguientes hechos (i) salir sola en motocicleta, desconociendo las recomendaciones del esquema de seguridad, (ii) Supuestas agresiones verbales a los hombre asignados como escoltas, (iii)el ingreso de personal ajeno al esquema de seguridad al vehículo asignado, (iv) utilización del vehículos para fines comerciales.

El referido documento, hace alusión a unas pruebas que, supuestamente, no fueron de su conocimiento, y por ello, procedió a dirigir un escrito adiado el 27 de junio de 2016, mediante el cual trataba de desvirtuar la presuntos hechos que le fueron endilgados.

Explica que, a pesar de haber dirigido escrito controvirtiendo las pruebas en su contra, la UNP, teniendo en cuenta las recomendaciones de la CERREM, expidió la resolución No. 6205 de 2016 de fecha 12 de agosto, mediante el cual, resolvió suspender, por un término de tres (3) meses el esquema colectivo asignado a ella y a su hermano.

Advierte que, en estos momentos se encuentra en total desprotección, en razón a que la UNP, decidió suspender el esquema de seguridad que le habían establecido, atendiendo a pruebas falsas y testimonios rendidos por un hombre de seguridad con el cual tuvo inconvenientes tiempo atrás.

---

[2] Decreto 1066 de 2015. "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior"

Resalta que, la situación de inseguridad es mucho más grave y delicada que en el año 2014, cuando le fue asignado el esquema de seguridad, el cual fue suspendido, de conformidad con la resolución expedida por la UNP.

Anota que, la Unidad Nacional de Protección, basó su decisión en testimonios de personas con las cuales tuvo conflicto, desatendiendo sus descargos y solicitudes, y dejándola en situación de absoluta desprotección.

V. CONTESTACIÓN

5.1. UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN – UNP[3].

La Unidad Nacional de Protección, rindió el informe requerido por esta Corporación; expresando que, el caso de la accionante fue atendido conforme a lo ordenado en los artículo 2.4.1.2.666 numeral 9 del Decreto 1066 de 2015, es decir, como víctima de violación a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario.

Indica que, la accionante fue objeto de dos evaluaciones de riesgo por parte de la unidad, obteniendo como resultado un nivel de riesgo extraordinario con matriz de 52.77%, por lo que se dispuso en aquella oportunidad ratificar el esquema colectivo, consistente en dos hombres de protección y un vehículo convencional, el cual debía ser compartido con el señor HIOSCAR CAMPO AMARANTO. Adicionalmente, le fue asignado un celular y chalecos antibalas.

Discurre su escrito precisando que, en lo atinente a las amenazas que afirma sufrir, las mismas están siendo investigada por las entidades competentes, sin embargo, estas fueron tenidas en cuenta en los dos estudios realizados para el establecimiento del nivel de riesgo que fue adelantado por la entidad.

Señala que, en lo referente a la suspensión de la medida de protección, el procedimiento se llevó a cabo de conformidad con lo establecido en el artículo 2.4.1.2.44 del Decreto 1066 de 2015, que en el caso concreto de la accionante, se encontró que, los beneficiarios de la medida, el señor HIOSCAR CAMPO AMARANTO y la accionante, hacían uso indebido de la medida de protección, situación que fue notificada, en su momento.

Afirma que, con posterioridad la señora CAMPO AMARANTO, fue llamada a presentar sus descargos a fin de garantizarle el debido proceso, y luego de ello, el caso fue puesto a consideración de la CERREM, quien consideró proferir la Resolución No. 6206 del 12 de agosto de 2016, disponiendo la suspensión por el término de tres (3) meses del esquema colectivo de protección asignado a la accionante y a su hermano.

[3] Folios 124-126 y rev.

Afirma que, la UNP, ha actuado con la garantía del debido proceso en todos los trámites, notificándole la situación encontrada mediante Oficio No. OFI16-00024533 de acuerdo a lo establecido en el Decreto 1066 de 2015.

De igual modo, señala que, la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para reclamar lo pretendido por la accionante, toda vez que existe un procedimiento ordinario, el cual se ha cumplido a cabalidad por la entidad.

Finalmente, solicita que se declare la improcedencia de la presente acción, por cuanto la entidad accionada ha actuado dentro del marco normativo que rige el programa de protección, agotándose en su momento el procedimiento administrativo para la suspensión de las medidas asignadas.

VI. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA[4]

El Juzgado Sexto Administrativo de Cartagena, mediante sentencia del 20 de septiembre de 2016, resolvió tutelar los derechos fundamentales a la vida, a la integridad y a la seguridad personal de la señora SIXTA CAMPO AMARANTO.

En efecto, y como medida de protección constitucional, dispuso las siguientes órdenes:

[...]

*" **SEGUNDO:** Ordenar a la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN-UNP, en cabeza de su Presidente, que en el término de veinticuatro (24) horas siguientes a la notificación de la presente sentencia, y si aún no lo hubiere hecho, proceda a: i) restablecer las medidas de protección que por recomendación del CERREM y en ejecución de la Resolución No. 6206 de 2016, le fueron suspendidas por término de tres (3) meses, a la accionante, señora SIXTA CAMPO AMARANTO, identificada con c.c. 45´761.042. Lo anterior, atendiendo que su nivel de riesgo ha sido calificado como extraordinario y sin perjuicio de que en todo caso la UNP mantenga actualizada la valoración de su situación de seguridad y le garantice en todo caso, la protección que requiera y ii) informe a la actora acerca del debido uso que debe dar a las medidas restablecidas, conminándola a asumir la conducta debida frente a estas.*

***TERCERO:** EXHORTAR a la accionante, señora SIXTA CAMPO AMARANTO, identificada con c.c. 45´761.042, para que actúe con la responsabilidad que amerita contar con un esquema de protección y para que de haber incurrido en conducta contraria a la debida, tome los correctivos a que hubiere lugar y no vuelva en lo sucesivo a contrariar las normas y principios que rigen ese tipo de auxilios. "*
[...]

---

[4] Fls. 145 – 151. C. Ppal.

Manifestó el Aquo que, aunque la medida de suspensión se sujetó al debido proceso administrativo, la misma se constituye en desconocedora de los derechos fundamentales de la accionante, tornándose urgente dictar orden de protección, como quiera que, la accionante conjura un riesgo de amenaza extraordinario,

Por otra parte, realizó un ejercicio de ponderación entre el derecho que tiene la UNP para disciplinar a la accionante por el mal uso dado a las medidas de seguridad y el derecho supra constitucional de esta a que se le garantice su vida, integridad y seguridad personal, como persona que requiere de especial protección. En tal sentido, concluyó que, debían adoptarse medidas de amparo constitucional, consistentes en que la accionada, en el marco de sus competencias, asegure el esquema de seguridad idóneo para la protección de la demandante, acorde con el nivel de riesgo establecido y mientras el mismo persista.

También, llamó la atención a la accionante, para que actué con responsabilidad respecto al esquema de protección, y que para que de haber incurrido en conductas contrarias a la debida, tome los correctivos a que hubiere lugar y no vuelva, en lo sucesivo, a contrariar las normas, principios y compromisos que rigen ese tipo de auxilios.

Respecto al derecho fundamental al debido proceso, propuesto de oficio, consideró que, no se evidenció vulneración del mismo, dado que, la UNP respeto este, enterando a la actora de las irregularidades, escuchando sus descargos. Se observó que, su caso fue estudiado por CERREM, y en últimas, fue notificada de la decisión definitiva.

Por todo lo anterior, se resolvió tutelar los derechos de la accionante, y en consecuencia, se ordenó a la entidad accionada, adoptar las medidas de seguridad a fin de, preservar la vida, integridad y seguridad personal de la señora SIXTA CAMPO AMARANTO.

VII. FUNDAMENTOS DE LA IMPUGNACIÓN[5]

La UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN-UNP, dentro de la oportunidad procesal correspondiente, presentó impugnación contra la sentencia del 20 de septiembre de 2016, proferida por el Juzgado Sexto Administrativo de Cartagena, solicitando la revocatoria de la citada providencia, por considerar que no existe vulneración de los derechos fundamentales invocados por la accionante, en su lugar, instó por la improcedencia de la misma.

[5] Fls. 171-174 y reverso.

Señala que, el fallador de primera instancia, ordena restablecer las medidas de protección, bajo el argumento de que, aunque la medida de suspensión fue razonada, la misma desconoce y vulnera los derechos fundamentales de la accionante.

Indica la accionada que, la anterior consideración, desconoce a todas luces la competencia de la autoridad administrativa, pues, no le corresponde al Juez determinar si se reanudan o no las medidas de protección que hayan sido suspendidas con ocasión del uso indebido de la mismas, menos cuando tal determinación se adopta por recomendación del Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas- CERREM.

En ese mismo sentido, advierte que, no es jurisdicción del juez, entrar a desconocer Acto Administrativo por vía de tutela, actos que fueron emitidos por la autoridad administrativa dentro del marco de las funciones otorgadas por la ley, inmiscuyéndose abiertamente en la competencia de la UNP, dado que, la determinación para la suspensión de las medidas de protección en ciertos casos, es exclusiva competencia del CERREM, pues así está determinado en el Decreto 1066 de 2015.

Resalta que, la Dirección General la de Unidad Nacional de Protección, adoptó la recomendación dada por el CERREM, cuya decisión es autónoma y adoptada por un grupo de especialistas conocedores del tema. Adicionalmente, advierte que, el comité que adopta tal determinación se encuentra conformado por un delegado de la Procuraduría, de la Defensoría del Pueblo, y un representante de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. De lo anterior, se hace salvedad, a fin de demostrar que las decisiones del CERREM, no se toman de manera caprichosa.

Culmina manifestando que, la presente acción debe ser negada por subsidiariedad, pues la accionante cuenta con las vías ordinarias que el legislador previo para ventilar este tipo de asuntos, en ese sentido, es competencia del juez natural el conocimiento de la pretensión de la señora SIXTA CAMPO, pues de manera integral es quien debe resolver dicha controversia.

VIII. RECUENTO PROCESAL DE SEGUNDA INSTANCIA

El juzgado de origen, mediante auto del 23 de septiembre de 2016[6], concedió la impugnación, cuyo conocimiento fue asignado a esta Corporación, de conformidad con el reparto efectuado en la Oficina Judicial de Cartagena, el

[6] Folio 180.

día 28 de septiembre de 2016[7], siendo finalmente recibida por esta Judicatura el 29 de septiembre de la misma anualidad, día en el cual se admitió y se ordenó la notificación de la misma.

IX. INTERVENCIONES EN SEGUNDA INSTANCIA.

9.1. Procuraduría 130 Judicial II.

El agente del ministerio público, a través del concepto presentado ante esta Corporación, el 19 de octubre de 2016[8] , consideró pertinente confirmar la sentencia proferida en primera instancia, y por tanto, el restablecimiento de las medidas de protección otorgadas a la accionante.

9.2. Del escrito presentado por la accionante.

Estando en trámite la impugnación presentada por la Unidad Nacional de Protección contra la sentencia proferida por el Juzgado Sexto Administrativo de Cartagena, el veinte (20) de septiembre de 2016, la accionante presentó un escrito[9] mediante el cual solicita que se confirme la citada providencia en todas sus partes, por considerar que, existen las razones jurídicas suficientes para confirmarla.

X. CONSIDERACIONES

10.1. Competencia

Esta Corporación es competente para conocer en **SEGUNDA INSTANCIA** de la demanda de tutela de la referencia, según lo establecido por los artículos 86 de la Constitución Política y el art. 32 del decreto 2591 de 1991.

10.2. Problema Jurídico

Atendiendo a los hechos expuestos, considera la Sala que, el problema jurídico a solventar, luego de resolver sobre la procedencia de la acción, se circuncunscribe en sí:

¿La UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN - UNP vulnera los derechos fundamentales a la vida, integridad y a la seguridad personal de la señora SIXTA CAMPO AMARANTO, al suspender la medida de protección que le habían sido reconocidas, a pesar de encontrarse vigente la evaluación de riesgo extraordinario de acuerdo a los parámetros de dicha entidad?

---

[7] Folio 2. Cdno de Segunda Instancia.
[8] Folio 11-15. Cdno Segunda Instancia.
[9] Folios 6-8. ibidem

Para resolver el interrogante anterior, se desarrollará el siguiente temario: (i) Generalidades de la acción de tutela (ii) Procedencia de la acción de tutela en los casos en que se invoca la protección del derecho fundamental a la vida, la integridad y la seguridad personal; (iii) De la escala de riesgos y amenazas para que sean brindada una protección especial a cargo del Estado; y (iv) Caso concreto.

10.3. Tesis

La Sala, considera que la presente acción se torna constitucionalmente procedente, es por ello que estima necesario **CONFIRMAR** la sentencia del 20 de septiembre de 2016, proferida por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Cartagena, atendiendo a que, la actora ostenta la condición de sujeto de especial protección, y porque la misma fue valorada con un nivel de riesgo extraordinario, requiriendo la adopción de medidas de seguridad urgentes, que garanticen el ejercicio de su derechos y garantías constitucionales, entre ellas, la vida, la integridad y la seguridad personal.

10.4. Generalidades de la acción de tutela.

La Constitución Política de 1991, en su artículo 86, contempla la posibilidad de reclamar ante los jueces, mediante el ejercicio de la acción de tutela bajo las formas propias de un mecanismo preferente y sumario, la protección de los derechos fundamentales de todas las personas, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o incluso de los particulares.

Se trata entonces, de un instrumento jurídico confiado por la Constitución a los jueces, cuya justificación y propósito consiste en brindar a la persona la posibilidad de acudir sin mayores exigencias de índole formal y con la certeza de que obtendrá oportuna resolución a la protección directa e inmediata del Estado, a objeto de que en su caso, consideradas sus circunstancias específicas y a falta de otros medios, se haga justicia frente a situaciones de hecho que representen quebranto o amenaza de sus derechos fundamentales, logrando así que se cumpla uno de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta Constitucional.

Sin embargo, no debe perderse de vista que esta acción es de carácter residual y subsidiario; es decir, que sólo procede en aquellos eventos en los que no exista un instrumento constitucional o legal diferente que le permita al actor solicitar, ante los jueces ordinarios, la protección de sus derechos, salvo que se pretenda evitar un perjuicio irremediable, el cual debe aparecer acreditado en el proceso.

Al respecto, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, que desarrolló el artículo 86 de la Constitución, prevé que la acción de tutela sólo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, a menos que se presente como instrumento transitorio en aras de evitar un perjuicio irremediable. En ese sentido, el análisis de procedencia de la acción de tutela exige del juez constitucional la verificación de la inexistencia de otro medio de defensa judicial.

10.5. Procedencia de la acción de tutela en los casos en que se invoca la protección del derecho fundamental a la vida, la integridad y la seguridad personal.

La acción de tutela procede cuando (i) no existan otros medios de defensa judiciales para la protección del derecho amenazado o desconocido; cuando (ii) existiendo esos mecanismos no sean *eficaces* o *idóneos* para salvaguardar los derechos fundamentales en el marco del caso concreto, evento en que la tutela desplaza el medio ordinario de defensa; o cuando (iii) sea imprescindible la intervención del juez constitucional para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable (art. 86, CP), hipótesis en la cual el amparo opera en principio como mecanismo transitorio de protección.

Sin embargo, 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[10], 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.[11] En virtud de las condiciones especiales de las personas que reclaman la protección y las circunstancias apremiantes de

---

[10]Así por ejemplo, en el año dos mil catorce (2014), diferentes salas de revisión de la Corte Constitucional estudiaron de fondo acciones de tutela mediante las cuales se reclamaba la defensa de los derechos a la vida, la seguridad y la integridad personal de varios ciudadanos, con ocasión de actuaciones de la UNP. Entre otras, pueden observarse las sentencias T-224 de 2014 (MP Jorge Iván Palacio Palacio), T-460 de 2014 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), T-657 de 2014 (MP María Victoria Calle Correa) y T-924 de 2014 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado).

[11]Conforme al artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), "*[t]oda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño*". Por tanto, contra los actos administrativos de la UNP que eventualmente lesionen derechos subjetivos de los administrados, procede la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Así lo reconoció la Corte Constitucional, por ejemplo, en la sentencia T-078 de 2013 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), al indicar respecto de una actuación de la UNP "*[...] que el demandante podría controvertir la decisión de la entidad accionada ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, teniendo como medio de control la nulidad y restablecimiento del derecho*".

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.

10.6. De la escala de riesgos y amenazas para que sean brindada una protección especial a cargo del Estado.

En abundante jurisprudencia la Corte Constitucional ha decantado bastante este tema, ha dicho que existe una clara diferencia entre el riesgo y la amenaza, enfatizando que cuando se trate de situaciones que desaten una amenaza contra la vida e integridad personal de un ciudadano por causa de su calidad de persona protegida por los derechos humanos o el derecho internacional humanitario, se hace imperioso que el Estado otorgue medidas de especial protección[12].

El Estado debe garantizar cada caso en concreto, con el fin de determinar la existencia de riesgo o amenaza que manifiesta padecer el solicitante de las medidas de protección, con el fin de determinar si el mismo se encuentra obligado a tolerarlo, o en realidad reviste su caso un grado de amenaza tal, que implique la intervención de las autoridades y la implementación de mecanismos e instrumentos que permitan mantener incólumes los derechos fundamentales de la persona.

Ha expresado la H. Corte Constitucional que, cuando la persona está sometida a un nivel de riesgo, no se presenta violación alguna del derecho a la seguridad personal pues los riesgos, que se derivan de la existencia humana y de la vida en sociedad, deben ser soportados por todas las personas. Por el contrario, cuando la persona está sometida a una amenaza, se presenta la alteración del uso pacífico del derecho a la seguridad personal, en el nivel de amenaza ordinaria, y de los derechos a la vida y a la integridad personal, en el nivel de amenaza extrema. De allí que, la persona tenga el derecho de exigirle al Estado que le ofrezca medidas especiales de protección, como ocurre, según se ha anotado, cuando ya se lesionó el derecho a la integridad personal.

Adicionalmente, para exigir la protección del derecho a la seguridad personal, el actor debe probar, al menos sumariamente, los hechos que demuestran o permiten deducir que se encuentra expuesto a una amenaza. En esta medida, debe acreditar: a) la naturaleza e intensidad de la amenaza respecto de la cual se pide protección y; b) que se encuentra en una situación de vulnerabilidad o especial exposición a la materialización del inicio del daño consumado.

---

[12] Sentencia T-339 de 2010. Sentencia T-591 de 2013, Sentencia T-190 de 2014.

Respecto a este último punto, se hace necesario advertir que este derecho adquiere especial importancia en el caso de ciertos sujetos que, dada su condición o su contexto, deben recibir especial protección constitucional en la medida en que están expuestas a amenazas de una intensidad tal que es altamente factible que éstas se materialicen. Dentro de estos sujetos se encuentran los reinsertados, pues se trata de un grupo de personas que está en una situación de especial vulnerabilidad debido su posición en el conflicto interno y en el contexto político[13]. También pueden hacer parte de estos sujetos los defensores de derechos humanos, pues el Estado tiene frente a ellos un deber de especial protección debido al clima generalizado de intolerancia y violencia al que son sometidos por dedicarse a la promoción de las garantías y derechos básicos del ser humano[14].

Finalmente, cuando se dan los presupuestos necesarios para invocar el derecho a la seguridad personal, surgen las obligaciones, en cabeza del Estado, de identificar el nivel de amenaza que gravita sobre la persona y de adoptar las medidas necesarias y proporcionales de protección individual para evitar la materialización de la amenaza.

10.7. Caso Concreto

10.7.1. Procedencia de la presente acción de tutela.

Antes de entrar al estudio del caso en concreto, la Sala, considera necesario hacer ciertas precisiones en cuanto a la procedencia de la acción de tutela para cuando por medio de esta, se invoca protección constitucional para los derechos fundamentales a la vida, la integridad y la seguridad personal. Adicionalmente, se verificará el cumplimiento de los requisitos establecidos a

---

[13]Respecto a este tema, se puede consultar la sentencia T-439 de 1992 en la que la Corte se pronunció sobre la acción de tutela interpuesta por un militante del partido comunista y miembro de la Unión Patriótica en contra de las autoridades y organismos de seguridad del Estado. En esa oportunidad, esta Corporación afirmó que: "*El surgimiento de grupos, movimientos y partidos políticos minoritarios a raíz de la desmovilización de antiguos integrantes de la guerrilla requiere de especial protección y apoyo por parte del Estado. La institucionalización del conflicto, la dejación de las armas y su sustitución por el ejercicio activo de la participación político - democrática y la renuncia de la violencia como método para alcanzar el cambio social, son alternativas que deben ser garantizadas por todas las autoridades para evitar que la llamada 'guerra sucia' acabe cerrando la posibilidad de llegar a un consenso que reúna a todos los sectores de la población y permita la convivencia pacífica... Los integrantes de minorías políticas que individualmente ostentan la condición de civiles pueden verse afectados con ocasión de las actividades militares y tienen derecho a solicitar del Estado su protección específica, mediante el ejercicio de los medios jurídicos más efectivos para ello, en particular de la acción de tutela...*"

[14] Para profundizar esta obligación, se puede consultar, entre otras, la sentencia T-590 de 1998. en la que se afirmó que en Colombia era indispensable: "*construir un avanzado sistema de protección jurídica y real para los defensores humanos. Máxime cuando la actitud de los defensores de los derechos humanos es un componente básico de la vida política de una nación*".

través de la jurisprudencia constitucional, para su procedencia como medio principal y definitivo, o como mecanismo transitorio.

Respecto al caso de la señora SIXTA CAMPO AMARANTO, la Sala observa que, la accionante puede acudir al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para censurar, por ejemplo, la Resolución No. 6206 de 2016 de la Unidad Nacional de Protección, mediante la cual, se ordenó la suspensión del esquema de seguridad otorgado, por el término de tres (3) meses. Sin embargo, diferentes aspectos llevan a concluir que dicho mecanismo de defensa judicial es ineficaz y por ende no es el más idóneo para ser utilizado en este caso.

En un primer punto, se observa que la accionante requiere de una respuesta célere de la administración de justicia a sus pretensiones, pues, como ha sido expresado por las partes del proceso, es un sujeto de especial protección constitucional, debido a su condición de líder de comunidades afrodescendiente y campesina.

Advierte la Sala que, la protección no es meramente retórica, sino que tiene un contenido específico dentro del ordenamiento, que en materia de estudio de procedibilidad de la acción de tutela, impone a esta Corporación, la obligación de guardar especial diligencia, cuidado y atención en el examen formal, teniendo presente que la accionante se halla en un nivel de riesgo extraordinario.

En este contexto, se hace palmaria la necesidad de una pronta respuesta de la administración de justicia a las pretensiones de la señora SIXTA CAMPO AMARANTO, por lo que a la luz de los postulado constitucionales debe declararse procedente la acción de tutela.

10.7.2. De la vulneración de los derechos alegados.

Teniendo clara la procedencia de la acción de tutela para el caso bajo estudio, pasa la Sala a examinar si la entidad demandada vulnera los derechos fundamentales de la señora SIXTA CAMPO AMARANTO. Específicamente, si la suspensión del esquema de seguridad supone una interferencia inconstitucional a sus derechos a la vida, a la seguridad personal y a la integridad.

En ese sentido, se observa que, la señora SIXTA CAMPO AMARANTO, es líder de la comunidad afrodescendiente asentada en la Vereda Pau II, del corregimiento de Arroyo de Piedra, perteneciente al Distrito de Cartagena de Indias.

Debido a las constantes amenazas que viene recibiendo, el Grupo de Valoración Preliminar – GVP de la UNP, valoró, en fecha 25 de enero de 2016, el riesgo de la accionante con un puntaje de 52.77%, ubicándola en la escala de riesgo Extraordinario, resultado que se encuentra vigente a la fecha de la presentación de la presente tutela.

Posteriormente, mediante oficio No. OFI16-00024533, se observa que, se le notificó a la accionante de las irregularidades presentada respecto al uso de las medidas de seguridad, y de la comisión de una infracción por parte de los beneficiarios a las normas del programa de protección.

Se evidencia que, mediante escrito de fecha 27 de junio de 2016, la accionante presentó los debidos descargos, en relación con las irregularidades que le fueron notificadas.

Finalmente, se observa que, mediante la Resolución No. 6206 de fecha 12 de agosto de 2016, expedida por la UNP, se ordenó la suspensión de la medidas otorgadas a la accionante, de conformidad con las recomendaciones realizadas por el Comité de Evaluación de Riesgos y Recomendaciones de Medidas- CERREM

Ahora bien, de lo anterior se logra colegir que, la solicitud de amparo constitucional, es formulada por un sujeto vulnerable y con miras a evitar un perjuicio irremediable, lo que sin duda, en este caso, reafirma la procedencia de la acción de tutela, desplazando así, el mecanismo ordinario de nulidad y restablecimiento del derecho, pues el mismo se torna ineficaz para el caso sub examine.

En esa misma línea, obra en el expediente prueba suficiente que permite aseverar que, la accionante, se encuentra ante una amenaza cierta y evidente de peligro, al punto que, es la misma entidad accionada quien mediante estudio de riesgo, calificó como extraordinario el nivel de amenaza de la actora, valoración que, dentro de la presente acción no ha sido desvirtuada, razón por la cual se encuentra vigente, persistiendo el estado riesgoso.

Adicionalmente, se advierte que, la accionante cumple con los requisitos expuesto en la parte considerativa de esta providencia, en primer lugar, en relación con la naturaleza e intensidad de la amenaza respecto de la cual se pide la protección, dado que la accionante fue calificada con un puntaje de 52.77%, ubicándola en una escala de riesgo extraordinario, calificación que a la presentación de la presente acción, se encuentra vigente.

Por otra parte, se observa que, la accionante pertenece a la Vereda Pau II, la cual ha sido objeto de constante amenazas, tal como lo expresó el Informe de la Defensoría del Pueblo, y por ende la accionante, por ser una líder comunitaria afrodescendiente, la cual se ha visto expuesta a este tipo de suceso. Queda claro entonces que la actora se encuentra en un estado de vulnerabilidad y amenaza, requiriendo de manera pronta y oportuna de las medidas de protección.

Al respecto, ha de considerarse que, el bien jurídico que se busca proteger con las medidas de seguridad brindada por la entidad tutelada es la vida, la seguridad personal y la integridad, razón por la cual, se requiere de la adopción de medidas inmediatas que permitan garantizar el pleno ejercicio de los derechos fundamentales.

Por lo dicho, se puede aseverar que, tal como lo expresó la Juez de origen, aunque la medida de suspensión se enmarca dentro del ordenamiento jurídico y sujetada a un debido proceso administrativo, la misma se torna desconocedora de los derechos fundamentales, por lo que se hace necesario adoptar medidas urgentes de protección, a fin de evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

Del mismo modo, comparte esta Sala que, a pesar del legal y justo derecho que tiene la entidad accionada para disciplinar a la actora, se debe dar una mayor importancia al derecho supra constitucional de la tutelante, respecto a la protección del derecho a la vida, integridad y seguridad personal, entre otras cosas, por ser una personal de especial protección.

En ese sentido, la Sala confirmará la sentencia proferida por la juez de primera instancia, en el sentido de ordenar a la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN, la adopción las medidas necesarias a fin de garantizar a la accionante, el goce de sus garantías constitucionales, de conformidad con el nivel de riesgo establecido y mientras el mismo persista.

Igualmente, se estima oportuno, hacer un llamado de atención a la señora Campo Amaranto, a fin de que actué con la responsabilidad que amerita contar un esquema de seguridad, en el sentido que, de haber incurrido en conductas contrarias a las debidas, tome los correctivos a los que hubiese lugar y no vuelva en lo sucesivo a contrariar las normas y compromisos que rigen este tipo de auxilios.

IX. CONCLUSIÓN

Colofón de lo expuesto, la respuesta al problema jurídico planteado es positiva, por cuanto la suspensión de las medidas de protección por parte de la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN, a la señora SIXTA CAMPO AMARANTO, supone una

vulneración a los derechos fundamentales a la vida, a la integridad y a la seguridad personal, teniendo en cuenta que la accionante es un sujeto de especial protección que requiere de medidas de protección, especialmente cuando su nivel de riesgo ha sido calificado como extraordinario.

XII. DECISIÓN

Así las cosas, el Tribunal Administrativo de Bolívar administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley

FALLA:

PRIMERO: CONFÍRMESE la sentencia proferida el 20 de septiembre de 2016, por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Cartagena, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, **REMÍTASE** el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

CUARTO: NOTIFÍQUESE a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991 y al Juzgado de origen.

QUINTO: Por Secretaría, **ENVÍESE** copia de esta providencia al Juzgado de Origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

El proyecto de esta providencia fue considerado y aprobado por la Sala, en sesión extraordinaria de la fecha, según consta en Acta No. 13

LOS MAGISTRADOS

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS

LUIS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ