



Cartagena de Indias D.T. y C., treinta (30) de agosto de dos mil diecinueve (2019).

<b>Acción</b>	<b>IMPUGNACIÓN DE TUTELA</b>
<b>Radicado</b>	<b>13-001-33-33-010-2019-00129-02</b>
<b>Accionante</b>	<b>DEFENSORÍA DEL PUEBLO REGIONAL DE BOLÍVAR en representación de YONAIRO SÁENZ DURÁN</b>
<b>Accionado</b>	<b>UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN – UNP</b>
<b>Magistrado Ponente</b>	<b>MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ</b>
<b>Tema</b>	<i>Revocar la decisión de primera instancia, por encontrar amenazados los derechos a la vida e integridad física y no avizorar vulneración del derecho de petición.</i>

**I.- PRONUNCIAMIENTO**

Corresponde a la Sala, pronunciarse sobre la impugnación presentada por la DEFENSORÍA DEL PUEBLO REGIONAL DE BOLÍVAR en representación de YONAIRO SÁENZ DURÁN, contra la sentencia del 28 de junio de 2019<sup>1</sup> proferida por el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Cartagena, mediante la cual se resolvió negar las pretensiones de la acción de tutela.

**II.- ACCIONANTE**

La presente Acción Constitucional la instauró la DEFENSORÍA DEL PUEBLO REGIONAL DE BOLÍVAR en representación de YONAIRO SÁENZ DURÁN, identificado con Cédula de Ciudadanía No. 73.139.642.

**III.- ACCIONADAS**

La acción está dirigida en contra de la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN.

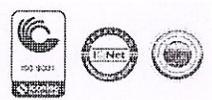
**IV.- ANTECEDENTES**

**4.1.- Pretensiones<sup>2</sup>.**

En ejercicio de la acción de tutela, el accionante elevó las siguientes pretensiones:

<sup>1</sup> Fols. 100-105 Cdno 1

<sup>2</sup> Fols. 8-9 Cdno 1.





*"-Dar respuesta de fondo a lo solicitado en varios derechos de petición de fechas 28 de marzo de 2019, enero 22 de 2019 atendiendo las circunstancias del señor YONAIRO SÁENZ DURÁN y atendiendo la posible vulneración de los derechos a la vida e integridad personal.*

*-Se deje sin efectos los alcances de la Resolución N.0816 de fecha 31 de enero de 2019, expedida por la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION- UNP, por lo cual se apartó de las recomendaciones del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendaciones de Medida- CERREM.*

*-Se ordene de manera inmediata la restitución de las medidas tomadas por la Resolución 10786 de fecha 20 de diciembre de 2018, expedida por la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN- UNP, tomando en cuenta el hecho del traslado de Ciudad de Cartagena de Indias y de ser necesario solicitar al Comité de Evaluación de riesgo y Recomendaciones de Medida- CERREM, que se revise las circunstancias.*

*-Se tenga en consideración mi situación de población vulnerable protegida por la constitución Política*

*-Ordenar todas las medidas que el señor Juez considere adecuadas, frente a las pruebas recaudadas en el expediente"*

Además, el accionante también realizó una petición provisional en los siguientes términos:

*"(...) Se requiere con carácter urgente, mientras se resuelve de manera definitiva esta acción constitucional, se ordene a la NACION- MINISTERIO DEL INTERIOR- UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN- UNP, ordene la restitución INMEDIATA de las medidas tomadas por la resolución 10786 de fecha 20 de diciembre de 2018, expedida por la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN- UNP, tomando en cuenta el hecho del traslado a la ciudad de Cartagena de Indias"*

#### **4.2.- Hechos<sup>3</sup>.**

La parte accionante desarrolló los argumentos fácticos, que se han de sintetizar así:

El 25 de abril de 2019, el señor Yonairo Sáenz presentó queja ante la Defensoría del Pueblo Regional Bolívar, afirmando que vive en la ciudad de Cartagena, es desplazado por la violencia y ha denunciado esos hechos ante la Defensoría del Pueblo.

<sup>3</sup> Fols. 3-8 Cdno 1



Solicitó en la ciudad de Bogotá iniciar el trámite de protección ante la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION-UNP, el cual fue aprobado por acto administrativo del 20 de diciembre de 2018 y el 11 de enero de 2019 le implementaron las medidas de protección en la ciudad de Bogotá.

El 24 de enero de 2019, solicitó ante la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN-UNP, traslado del esquema de seguridad autorizado para la ciudad de Cartagena; por tal razón el 25 de enero de 2019, se trasladó a la ciudad en comento y solo hasta el 4 de febrero le implementaron el esquema con los funcionarios de esa regional y con ellos ha realizado su actividad de líder social en el municipio de Achí.

Por medio de correo electrónico de fecha de 22 de febrero de 2019, le informó la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION-UNP, la Resolución N° 0816 de fecha 31 de enero de 2019, que se apartó de las recomendaciones del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendaciones de Medidas- CERREM, desmontando la medida inicial de un vehículo blindado a uno convencional.

El desmonte del esquema de seguridad que se implementó obedecía al hecho que en ese momento vivía en la ciudad de Bogotá, sin embargo no consideró la UNP que cambió de domicilio.

Manifiesta que se desplaza vía terrestre desde Cartagena de Indias al Municipio de Achí, distante más de 10 horas de esa ciudad, en este caso el vehículo blindado se vuelve una necesidad para garantizar su derecho a la vida.

El señor Yonairo Sáenz, solicita que se tenga en cuenta su condición de líder social en una región impactada por los grupos armados residuales, como lo es el Sur de Bolívar, por lo que el desmonte parcial del esquema de seguridad que gozaba, lo pone en situación de peligro e impide la realización de la labor de acompañamiento social que realiza en el señalado municipio.

Se hace evidente, en el caso la situación especial del señor Yonairo Sáenz, por la doble condición de víctima y líder social, que se ha puesto en conocimiento del Estado y que es obligación del mismo por medio de la UNP conforme a la jurisprudencia T-981 de 2001 y T-473 de 2018 salvaguardar la vida de sus asociados.

Por otro lado, manifiesta que la respuesta al derecho de petición interpuesto por él, fue resuelta por la UNP por medio de oficio OF119-00013482 (sic) de fecha



3 de abril de 2019, aunque es un documento extenso, no resuelve de fondo la situación de precariedad y de peligro en que se encuentra el señor Yonario Sáenz, como líder social del Municipio de Achí.

#### **4.3.- Contestación del Ministerio del Interior.<sup>4</sup>**

La accionada, propuso falta de legitimación material en la causa por pasiva, por cuanto no existe nexo causal entre la presunta vulneración de los derechos fundamentales y acción u omisión de parte de ellos.

A juicio de la accionada, las peticiones que realiza el accionante en la presente, son asuntos que están fuera de las funciones del Ministerio del Interior, puesto que el mismo, a partir del 1 de noviembre de 2011, procedió a trasladar a la UNP, el programa de protección que actualmente se encuentra reglamentado por el Decreto 1066 de 2015, dando cumplimiento a lo establecido en el Decreto 4065 de 2011.

Añade que de conformidad con el artículo 1 del Decreto 4065 de 2011, la UNP, es un establecimiento público con personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa, por lo que el ministerio no tiene competencia para pronunciarse respecto a la revocatoria o no que solicita el accionante.

Asimismo, menciona el proceso para la adopción de medidas de seguridad y que si bien el Director de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, es miembro del Comité de Evaluación de Riesgos y Recomendaciones de Medidas -CERREM, la secretaria técnica del CERREM está en cabeza de la Unidad Nacional de Protección.

Para finalizar, manifiesta que la presente acción de tutela es improcedente en lo que respecta al Ministerio del Interior por lo antes explicado e igualmente esboza que la parte actora, solicita que se revoquen actos administrativos, para lo cual existe el medio de control estipulado en la Ley 1437 de 2011, por lo que teniendo en cuenta el carácter subsidiario de la acción de tutela, resulta a todas luces improcedente el asunto de referencia.

---

<sup>4</sup> Fols. 67-69 Cdno 1



#### 4.4.- Contestación de la Unidad Nacional de Protección - UNP<sup>5</sup>

Manifiesta la accionada que el señor Yonairo Sáenz ha sido beneficiario y evaluado por parte de la UNP desde el año 2014, al acreditar pertenecer inicialmente a una población objeto de protección de esta entidad.

Conforme a lo anterior, adoptó una serie de medidas de protección desde el 2014, de conformidad a los estudios de nivel de riesgos realizados por el Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de la Información CTRAI, con base al instrumento estándar de valoración de riesgo individual el cual fue avalado por la Corte Constitucional mediante auto No. 266 del 01 de septiembre de 2009.

Igualmente, la accionada realizó el recuento de las actuaciones surtidas por ellos, desde el año de 2014, cuando se realizó un primer estudio bajo la orden de trabajo No. 106126, que dio como resultado un riesgo extraordinario con una matriz de 56,11% y le implementaron apoyo de transporte en cuantía de 3 SMMLV, un hombre de protección, un medio de comunicación y un chaleco antibalas PONAL, ratificar revistas policiales, con una temporalidad de 12 meses hasta el año de 2019 cuando ajustaron las medidas de protección esquema tipo 1.

Así las cosas, encuentra el accionado que su actuar se encuentra ajustado a derecho y es el señor Yonairo Sáenz quien intenta desconocer las decisiones que tomo la entidad, ignorando los estudios de nivel de riesgo que adelantó, puesto que las medidas de protección adoptadas, se recomendaron de conformidad con la matriz arrojada para el caso, pues si bien el riesgo fue ponderado como extraordinario, la matriz de riesgos a final de 2018 fue de 53,33%, pero esto no quiere decir que las medidas de protección recomendadas no sean idóneas.

Explica también la entidad en el libelo de la contestación, que la UNP si bien adelanta estudios para la valoración de riesgos, no tienen competencia para la determinación de las medidas de protección, dado que ella recae sobre los cuerpos colegiados, el GVP el primera instancia y en el CERREM el última instancia.

<sup>5</sup> Fols. 72-80 Y 108-116 Cdno 1.



Así, sintetiza que es el CERREM quien tiene la competencia reglada para determinar qué medidas de protección son idóneas para cada caso en particular, situación que a su juicio debe tener en cuenta el Juez puesto que las recomendaciones frente a las cuales el accionante presenta inconformidad, fueron expedidas conforme al procedimiento adecuado, sustentado en los estudios de nivel de riesgo, conforme al instrumento estándar de valoración de riesgos avalado por la Corte Constitucional.

Por otra parte, frente a la contestación del derecho de petición del 22 de enero de 2019, afirma que vía correo electrónico del 26 de enero de 2019 fue enviada la repuesta a la solicitud presentada, explicando que debido a nuevos hechos se daría inicio a un nuevo estudio de nivel de riesgo a su favor.

Respecto al derecho de petición del 28 de marzo de 2019, fue contestado inicialmente por medio de oficio OFI19-00014946 del 12 de abril de 2019 mediante correo electrónico, donde se le explicó lo atinente al numeral 1 y 2 del derecho de petición se deriva a las observaciones realizadas por el CERREM el 18 de diciembre de 2018, las cuales se adoptaron en la Resolución 10786 de 2018.

Posteriormente, ante la radicación del derecho de petición nuevamente el 1 de abril de 2019, por medio de oficio OFI 19-00013492 se le dio repuesta más clara congruente y de fondo.

En lo concerniente a la violación de derechos que presenta el accionante, aduce que no se le han vulnerado derechos, toda vez que la UNP le ha prestado de manera garante desde el año 2014, la protección.

Por último, arguye que la presente acción de tutela es improcedente, puesto que se está creando una nueva instancia procesal o un recurso administrativo, con el cual se puede obviar los procedimientos administrativos, desconocer la autoridad administrativa y la vía ordinaria, más aun cuando no ejerció el derechos interponer el recurso de reposición ante la resolución.



**V.- FALLO IMPUGNADO<sup>6</sup>**

El Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Cartagena, mediante sentencia de fecha veintiocho (28) de junio de dos mil diecinueve (2019), resolvió denegar el amparo deprecado por el accionante y levantar la medida provisional que había sido decretada.

El Juzgador de primera instancia encontró que se presentó una falta de legitimación en la causa por pasiva, respecto al Ministerio del Interior, como quiera que esa entidad y traslado el programa de protección de personas a la UNP, en cumplimiento de lo establecido en el Decreto 1066 de 2015.

Consideró ese despacho que en el asunto bajo estudio, no se evidencia vulneración a los derechos fundamentales invocados, puesto que conforme al recuento de las medidas adoptadas y los resultados arrojados por los estudios realizados, no argumenta ni mucho menos prueba el accionante, porque el concepto del CERREM con base en la cual la UNP tomo la decisión de variar su esquema de tipo 1 a tipo 2, implica una trasgresión a sus derechos fundamentales a la vida e integridad.

Argumentó también, que el hecho de que la medida en mención no concuerde con los intereses del peticionario, no es razón suficiente para considerar vulneradas las garantías que el tutelante invoca, máxime cuando su dotación de protección sigue incluyendo un medio de comunicación, un chaleco blindado, dos hombres de protección y un vehículo para cubrir sus desplazamientos.

Finalmente advierte el A quo, que con el oficio OFI19-00013482 de fecha 3 de abril de 2019, no se vulnera el derecho fundamental a la petición, pues a través de él se resuelven todos y cada uno de los puntos planteados e incluso en el mismo orden de la solicitud planteada, encontrando que la misma reúne los requisitos decantados por la jurisprudencia.

**VII.-FUNDAMENTOS DE LA IMPUGNACIÓN<sup>7</sup>**

Esboza el accionante, que la Constitución Política contempla la vida como un valor esencial, que debe ser defendido por las autoridades públicas y

<sup>6</sup> Fols. 100-105 Cdno 1.

<sup>7</sup> Fols. 141-142 Cdno 1



particulares, lo cual se encuentra respaldado por diferentes tratados internacionales de derechos humanos que han sido ratificados por el Estado colombiano.

Explica que la órbita de defender la vida se divide en dos esferas de obligatorio cumplimiento para el Estado, en primer lugar se tiene el deber de respetarla y en segunda medida la obligación de protegerla.

De conformidad con lo anterior cita el accionado, que la Corte Constitucional ha manifestado que la amenaza contra los derechos como *"una violación potencial que se presenta como inminente y próxima. Respecto de ella la función protectora del juez consiste en evitarla"*

Relacionado al caso concreto, afirma que se debe tener en cuenta las actividades como líder social que desarrolla el señor Yonairo Sáenz, las cuales a pesar de representar un riesgo para sí y su familia, las realiza en favor de su comunidad Achí - Sur de Bolívar e igualmente solicita se tenga en cuenta los antecedentes del señor en comento, puesto que fue concejal de Municipio de Achí y ha participado en marchas y protestas del municipio.

Así las cosas, pide revocar en su integridad la sentencia del 14 de junio de 2019 (sic), con la cual se denegaron las pretensiones y dejar sin efectos la Resolución N°.0816 de 31 de enero de 2019 .

### **VIII.-RECUESTO PROCESAL DE SEGUNDA INSTANCIA**

Por auto de fecha cinco (05) de julio de 2019<sup>8</sup>, proferido por el Juzgado de Primera Instancia, se concedió la impugnación, interpuesta por la DEFENSORÍA DEL PUEBLO REGIONAL DE BOLÍVAR en representación de YONAIRO SÁENZ DURÁN, en contra de la sentencia de primera instancia, siendo asignado el conocimiento del mismo a este Tribunal, de conformidad con el reparto efectuado el día 10 de julio de 2019<sup>9</sup>.

Por auto del 14 de julio de 2019<sup>10</sup>, se devolvió el expediente a la oficina de apoyo judicial, con el objeto de que se corrigiera error en la radicación y se requirió al Defensor de Pueblo para que dentro del término de 24 horas,

<sup>8</sup> Fol. 143 Cdno 1.

<sup>9</sup> Fol. 3 Cdno 2

<sup>10</sup>Fols. 5-6 Ibídem



allegara poder judicial donde faculte a quien interpuso la presente impugnación.

El 26 de julio de 2019<sup>11</sup>, por medio de auto se dispuso inadmitir el presente asunto, por lo que el 30 de julio de 2019, la Defensoría del Pueblo presentó escrito de subsanación, que motivó la expedición del auto de fecha 5 de agosto de 2019<sup>12</sup> por medio del cual finalmente se admitió esta impugnación.

### IX.-CONSIDERACIONES

#### **8.1.- Competencia.**

Este Tribunal es competente para conocer de la presente acción de tutela en **SEGUNDA INSTANCIA**, según lo establecido por artículo 32 del Decreto Ley 2591 de 1991.

#### **8.2.- Problema jurídico**

De conformidad los argumentos de la impugnación, considera la Sala que el problema jurídico a resolver se circunscriben en determinar sí:

¿Se presenta falta de legitimidad por pasiva frente al Ministerio del Interior?

Una vez determinado lo anterior, es procedente resolver los siguientes problemas jurídicos:

*¿La Unidad Nacional de Protección, amenaza el derecho a la vida, integridad física del señor Yonairo Sáenz Durán, al ajustar su esquema de seguridad, específicamente al retirar un vehículo blindado para implementar un vehículo convencional?*

*¿La Unidad Nacional de Protección, violó el derecho petición del señor Yonairo Sáenz Durán, con la respuesta proferida a través del oficio OFI19-00013492?*

<sup>11</sup> Fol. 19 Cdno 2

<sup>12</sup> Fol. 30 Cdno 2.



Para arribar los problemas jurídicos abordaremos el siguiente hilo conductor: (i) Generalidades de la acción de tutela; (ii) Legitimación la causa en acción de tutela (iii) La procedencia de la acción de tutela para salvaguardar derecho fundamental a la seguridad personal, integridad física y a la vida; (iv) Alcance del derecho fundamental a la seguridad personal; (v) Procedimiento administrativo para acceder o continuar con medidas de protección conforme a la normatividad vigente; (vi) Caracterización de los riesgos frente a los cuales protege el derecho a la seguridad personal y escala de riesgos y amenazas que permiten solicitar una protección especial por parte del Estado; (vii) Presupuestos de efectividad del derecho fundamental de petición; y (viii) Caso concreto.

### **8.3.- Tesis de la Sala**

La Sala REVOCARÁ la sentencia proferida por el Juzgado de Primera Instancia, por considerar que existe amenaza al derecho a la vida e integridad física al ajustar las medidas de protección sin tener en cuenta nuevos hechos, ni la realidad social que vive el país; sin embargo, igual a lo indicado por el A Quo, se avizora que no existió vulneración al derecho de petición, toda vez que las repuestas dadas cumplen con los presupuestos procesales para la efectividad del mismo y se configura la falta de legitimación por pasiva frente al Ministerio del Interior.

### **8.4.- MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL**

#### **8.4.1.- 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, o en su lugar la persona que requiere la intervención del juez constitucional se encuentre en una posición de indefensión que no le permita acudir a la vía ordinaria.

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.

#### **8.4.2 Legitimación la causa en acción de tutela.**

El Decreto 2591 de 1991 en comento, es el encargado de regular todo lo concerniente a la acción de tutela, por lo que en su artículo 10 y 13 dispone quienes son las personas legitimadas para actuar como accionantes y contra quien debe dirigirse la misma, respectivamente.

Respecto a la legitimación en la causa por activa, el artículo 10 estipula que puede ser ejercida por cualquier persona que se le vulnere o vea amenazado sus derechos fundamentales, para lo cual puede actuar por medio de representante o sin él.

Por otro lado, la legitimación en la causa por pasiva, el artículo 13 establece, que la acción debe dirigirse contra autoridad pública o representante de la entidad que presuntamente viole o amenacé el derecho fundamental del que se busca la protección.



Igualmente, al tratarse de una acción constitucional, es la Constitución Política quien también dispone los lineamientos a seguir respecto a la legitimación dentro de esta acción; la Corte constitucional en Sentencia T-091 de 2018, expresó:

*"Como se señaló en el párrafo 30, el artículo 86 de la Constitución prevé que toda persona puede ejercer la acción de tutela para lograr la protección inmediata persona vulnerada o amenazada en sus derechos fundamentales", quien podrá actuar por sí misma, mediante representante o apoderado judicial, agente de sus derechos fundamentales. En este sentido, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 dispone que la acción de tutela puede ser ejercida "por cualquier oficioso, el Defensor del Pueblo o los personeros municipales. Este requisito de procedencia tiene por finalidad garantizar que quien interponga la acción tenga un "interés directo y particular" respecto de las pretensiones elevadas, de manera que el juez constitucional pueda verificar que "lo reclamado es la protección de un derecho fundamental del propio demandante y no de otro" A su vez, esta acción debe ser ejercida en contra del sujeto responsable de la presunta vulneración o amenaza de los derechos fundamentales, sea este una autoridad pública o un particular"*

#### **8.5.- La procedencia de la acción de tutela para salvaguardar derecho fundamental a la seguridad personal, integridad física y a la vida**

En los casos que se invoca la protección de los derechos fundamentales a la a la seguridad social, la vida, y la integridad física, la Corte Constitucional ha sostenido constantemente que la tutela es un mecanismo de defensa judicial loable en el caso de alteración de medidas de protección brindadas por el Estado a un ciudadano, aunque existan otros medios en la jurisdicción contenciosa administrativa para censurar las actuaciones de las respectivas autoridades, como sucede con la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Todo lo anterior, en razón, de las condiciones especiales de las personas que reclaman la protección y las circunstancias apremiantes de seguridad que atraviesan, estableciendo entonces que el medio defensa de la jurisdicción contenciosa administrativa resulte ineficaz, pues la duración del trámite puede conducir incluso a una interferencia grave en el derecho fundamental a la vida.

Puede llegar a sostenerse, que tratándose de controversias vinculadas con solicitudes de protección, valoraciones del nivel de riesgo, adopción de medidas de prevención o reevaluación de esquemas de protección, la acción de tutela resultare improcedente por existir otros mecanismo de



mejor carácter para dirimir dichos conflictos; sin embargo, resulta necesario advertir que tal dilucidación no está planteada en términos absolutos, pues en la misma jurisprudencia constitucional, el criterio de improcedencia ha desaparecido cuando se ha logrado comprobar que (i) los medios ordinarios de defensa judicial no son aptos ni eficaces para ofrecer una protección adecuada e inmediata a las apremiantes situaciones de riesgo denunciadas ni a los derechos usualmente involucrados y (ii) cuando, como consecuencia de las determinaciones adoptadas por los organismos estatales obligados a brindar medidas de protección, se configura un perjuicio grave e irreparable.

#### **8.6.- Alcance del derecho fundamental a la seguridad personal**

El alcance del derecho fundamental a la seguridad personal parte de los principios constitucionales y de lo establecido en diversos instrumentos internacionales, por lo que el alto Tribunal Constitucional si bien ha indicado que este derecho tiene una naturaleza colectiva, también indicó que es un derecho de tipo individual puesto que:

*"aquél que faculta a las personas para recibir protección adecuada por parte de las autoridades, cuando quiera que estén expuestas a [amenazas] que no tienen el deber jurídico de tolerar, por rebasar éstas los niveles soportables de peligro implícitos en la vida en sociedad; en esa medida el derecho a la seguridad constituye una manifestación del principio de igualdad ante las cargas públicas, materializa las finalidades más básicas asignadas a las autoridades del Constituyente, garantiza la protección de los derechos fundamentales de los más vulnerables, discriminados y perseguidos, y manifiesta la primacía del principio de equidad."<sup>13</sup>*

En conclusión, la seguridad personal debe ser entendida como valor constitucional, derecho colectivo y fundamental, precisándose, respecto de esta última faceta, que se constituye en una garantía que debe ser preservada por el Estado, no circunscribiéndose su ámbito de protección exclusivamente a las personas privadas de la libertad, sino también a los demás bienes jurídicos que en un momento determinado requieren la adopción de medidas de protección, a fin de garantizar la efectividad de los derechos fundamentales a la vida y a la integridad física.

<sup>13</sup> Sentencia T-719 de 2003



### **8.7.- Procedimiento administrativo para acceder o continuar con medidas de protección conforme a la normatividad vigente<sup>14</sup>**

El procedimiento para acceder a las medidas de protección se encuentra plasmado por la ruta de protección, la cual inicia cuando una persona en riesgo radica una solicitud de protección a la UNP; igualmente, también puede activarse dicha ruta de protección cuando se debe realizar reevaluar el nivel de riesgo, esto es, una vez al año o antes si existen nuevos hechos que puedan generar una variación en la ponderación del riesgo.

La Unidad de Gestión del Servicio es dependencia que recibe la solicitud y analiza la competencia de la UNP teniendo en cuenta las poblaciones objeto del programa, una vez escogida el tipo de población protegida, se enviará al Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información -CTRAI, encargado de realizar todo el trabajo de campo para la verificación de la información con las entidades competentes y el diligenciamiento del Instrumento Estándar de Valoración de Riesgo, necesario para la verificación del respectivo caso, con el fin de ser analizado por el Grupo de Valoración Preliminar -GVP (conformado por personal de la Unidad Nacional de Protección y de la Policía Nacional).

El Grupo de Valoración Preliminar analiza la situación de riesgo de cada caso de acuerdo a la información que suministra el CTRAI para presentar el concepto de nivel de riesgo emitido en materia de medidas idóneas ante el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas -CERREM- o al Comité Especial para Servidores o Ex Servidores Públicos, dependiendo la situación específica.

El CERREM, tiene como fin llevar a cabo la valoración integral del riesgo, así como dar las recomendaciones de las medidas de protección y acciones complementarias que se deben adoptar, teniendo en cuenta el concepto y las recomendaciones del GVP, así como los insumos que aportan los delegados de las instituciones que lo conforman en el marco de sus competencias para la decisión de la adopción de las medidas o las posibles acciones complementarias que se requieran de acuerdo al tipo de población atendida.

<sup>14</sup> Decretos 4912 de 2011, 1225 de 2012 y 1066 de 2015.



Es así que el CERREM toma una decisión final respecto al caso estudiado, la cual es notificada al Director de la Unidad Nacional de Protección mediante acta, con el fin de implementar de manera inmediata las medidas de protección al peticionario.

Ahora bien, para los casos de servidores y ex servidores públicos, se adoptó un comité especial conformado por el Director de la Unidad Nacional de Protección o su delegado, el Director de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional o su delegado, y el Subdirector de Evaluación de Riesgo de la Unidad Nacional de Protección o su delegado; para que surtida la instancia del Grupo de Valoración Preliminar, definieran las medidas a implementar, el contenido del acto administrativo será dado a conocer al protegido mediante comunicación escrita, con las medidas de protección.

La Corte Constitucional ha señalado que se deben distinguir tres momentos del procedimiento administrativo para adoptar las medidas de protección: *"(i) cuando el Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información (CTRAI) recolecta y analiza pruebas basado en procedimientos técnicos; (ii) cuando el Grupo de Valoración Preliminar emite un concepto sobre el nivel de riesgo de la persona, ponderándolo como ordinario, extraordinario o extremo; y (iii) cuando, en el caso de ex servidores públicos, el comité especial se reúne para adoptar una decisión respecto de si se otorga o no protección a la persona y las medidas de seguridad pertinentes, decisión que debe ser notificada personalmente."*<sup>15</sup>

Igualmente, el artículo 40 del Decreto 4912 de 2011, no solo describe el procedimiento ordinario del programa de protección en virtud del riesgo que se califique, sino que además establece la posibilidad de que se revalúe el riesgo mismo inicialmente considerado por la Unidad Nacional de Protección, lo cual podrá adelantarse una vez al año, o incluso antes si existen nuevos hechos que puedan generar una variación del riesgo, en ese sentido, las medidas de protección solo podrán ser modificadas cuando exista una variación de las situaciones que generaron el nivel de riesgo.

<sup>15</sup> Sentencia T-591 de 2013, M.P. Mauricio González Cuervo



### **8.8.- Caracterización de los riesgos frente a los cuales protege el derecho a la seguridad personal y escala de riesgos y amenazas que permiten solicitar una protección especial por parte del Estado**

El derecho a la seguridad personal ampara a los individuos frente a ciertos riesgos contra su vida e integridad personal, facultándoles para exigir la intervención del Estado, procurándoles protección y garantías constitucionales. Pero dichos riesgos deben ser extraordinarios o extremos, y no corresponder a aquellos ordinarios, de tipo social y jurídicamente soportable que corresponden a la vida cotidiana dentro de cualquier sociedad.

En palabras de la Corte Constitucional *"la condición de persona, en el sentido social del término, somete necesariamente al ser humano a un número indeterminado de contingencias y peligros que, desde el principio de su vida, debe aprender a sortear. Tales peligros y contingencias no solo son consustanciales a la vida real de los seres humanos, sino que son en gran medida imprevisibles; no tendría sentido, ni sería jurídicamente admisible, obligar a las autoridades y los particulares a respetar un derecho fundamental de imposible materialización.<sup>16</sup>"* Así, las personas no pueden exigir al Estado un nivel especial de protección frente a este tipo de riesgos elementales: soportarlos constituye una carga derivada de la condición misma de integrante de una comunidad de seres humanos, que se impone a todos los miembros de la sociedad por igual.

Pero la misma Corte, también ha dicho que en la medida en que la intensidad de dichos riesgos se incrementa, tornándose extraordinarios y reúnan las características señaladas en la ley<sup>17</sup>, o en peores circunstancias se encuentren en un riesgo extremo, las personas tendrán derecho a solicitar la protección de las autoridades para mitigarlos o evitar que se materialicen; tal intervención estatal podrá invocarse con distintos títulos, es decir, en virtud de distintos derechos fundamentales ya sea la vida, la integridad personal o la seguridad personal, dependiendo del nivel de intensidad del riesgo en cuestión y de sus características.

Lo anterior, conlleva por parte de las autoridades competentes, a identificar el tipo de amenaza que se cierne sobre la persona y definir de manera

<sup>16</sup> Sentencia T-719 de 2013, M.P. Manuel José Cepeda Espinoza

<sup>17</sup> Decreto 1066 de 2015, Artículo 2.4.1.1.4.



oportuna las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar la consumación de un daño, especialmente cuando se trata de personas que por su actividad misma están expuestas a un nivel de amenaza mayor, como sería el caso de los defensores de derechos humanos, altos funcionarios, periodistas, líderes sindicales, docentes en zona de conflicto, minorías políticas o sociales, reinsertados, personas en condiciones de indigencia, desplazados por el conflicto armado, personas privadas de la libertad, soldados que prestan servicio militar obligatorio, niños y niñas y sujetos de un especial grado de protección por su notoria situación de indefensión.

Dentro de este contexto, valga recordar que el reconocimiento y la efectividad del derecho a la seguridad personal, imponen al Estado una carga prestacional significativa dependiendo del grado y el tipo de amenaza existente en cada caso, razón por la cual el legislador juega un papel importante a la hora de precisar el contenido de este derecho mediante programas, procedimientos, medidas e instituciones dispuestas para tal fin. No obstante, la jurisprudencia constitucional ha dispuesto que en aquellos casos en los que no hay norma aplicable al caso concreto, *"la autoridad administrativa competente y, en subsidio el juez, debe efectuar un ejercicio de ponderación, adicional al de determinar la intensidad de la amenaza a que está expuesta la persona, para establecer cuál es la medida de protección aplicable al caso"*.<sup>18</sup>

Con fundamento en lo anterior, se tiene que las autoridades están instituidas para garantizar la efectividad del derecho fundamental a la seguridad personal, no sólo de las personas que están expuestas a un nivel de amenaza ordinaria, sino que tienen el deber constitucional de garantizar los derechos a la vida e integridad personal, cuando se trata de una amenaza de tipo extremo.

#### **8.9. Presupuestos de efectividad del derecho fundamental de petición.**

La Carta Política en su artículo 23, consagró el derecho de petición como derecho fundamental, precepto que, tal como lo ha señalado la Corte Constitucional, faculta a toda persona a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades, o ante las organizaciones privadas en los términos que señale la ley.

<sup>18</sup> Sentencia T-339 de 2010, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.



En efecto, la Ley 1755 de 2015 por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en su artículo 13 sitúa que toda persona tiene derecho hacer peticiones respetuosas a las autoridades, verbalmente, por escrito o a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos.

Así mismo, dispone que las peticiones se resolverán dentro de los 15 días hábiles siguientes a su recepción, y de no ser posible contestarla o resolverla en dicho término, "la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto". (Artículo 14 C.P.A.C.A., sustituido por la Ley 1755 de 2015).

Así las cosas, el núcleo esencial del derecho de petición lo constituye, que el peticionario pueda obtener pronta y oportuna resolución a la petición formulada, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve, o se reserva para sí, el sentido de lo decidido.

En ese aspecto, el derecho de petición no sólo consiste en obtener una respuesta por parte de las autoridades, sino a que éstas resuelvan de fondo, de manera clara y precisa la petición presentada. En consecuencia, se requiere que la respuesta se produzca dentro de un plazo razonable, el cual debe ser lo más corto posible, puesto que prolongar en exceso la decisión de la solicitud, implica una violación de la Constitución.

En ese orden, la Corte Constitucional en la sentencia de revisión T-149/13, con ponencia del Magistrado Dr. Luis Guillermo Guerrero Pérez, señaló las reglas básicas que rigen el derecho de petición, en el siguiente sentido:

*" (...) 5.1. En relación con los tres elementos iniciales resolución de fondo, clara y congruente, la respuesta al derecho de petición debe versar sobre aquello preguntado por la persona y no sobre un tema semejante o relativo al asunto principal de la petición. Quiere decir, que la solución entregada al peticionario debe encontrarse libre de evasivas o premisas ininteligibles que desorienten el propósito esencial de la solicitud, sin que ello implique la aceptación de lo solicitado. Desde luego, este deber de contestar de manera clara y coherente, no impide que la autoridad suministre información adicional relacionada con los intereses del*



*petionario, pues eventualmente ésta puede significar una aclaración plena de la respuesta dada. (Subrayado fuera del texto original)*

4.5.2. Respecto de la oportunidad de la respuesta, como elemento connatural al derecho de petición y del cual deriva su valor axiológico, ésta se refiere al deber de la administración de resolver el ruego con la mayor celeridad posible, término que en todo caso, no puede exceder del estipulado en la legislación contencioso administrativa para resolver las peticiones formuladas.

*(...) 4.5.3. Así mismo, el derecho de petición solo se satisface cuando la persona que elevó la solicitud conoce la respuesta del mismo. Significa que ante la presentación de una petición, la entidad debe notificar la respuesta al interesado. Cabe recordar que el derecho de petición, se concreta en dos momentos sucesivos, ambos subordinados a la actividad administrativa del servidor que conozca de aquél. En primer lugar, se encuentra la recepción y trámite de la petición, que supone el contacto del ciudadano con la entidad que, en principio, examinará su solicitud y seguidamente, el momento de la respuesta, cuyo significado supera la simple adopción de una decisión para llevarla a conocimiento directo e informado del solicitante. (Subrayado fuera del texto original)*

#### **8.10.- Caso concreto.**

En el presente asunto, la accionante DEFENSORÍA DEL PUEBLO REGIONAL DE BOLÍVAR en representación de YONAIRO SÁENZ DURÁN, impugnó la sentencia del 28 de junio de 2019<sup>19</sup> proferida por el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Cartagena, mediante la cual se resolvió negar las pretensiones de la acción, como quiera que el accionante no demostró la presunta vulneración.

La impugnación del accionante está basada en que el Juez debe tener en cuenta la condición del señor Yonairo Sáenz como líder social y exconcejal del Municipio de Achí, para determinar que existe una vulneración de derechos fundamentales dado que llevando a cabo su labor, se expone a riesgos que atentan contra su vida, siendo este un valor esencial en nuestra Constitución Política.

#### **8.11.- Hechos Relevantes Probados.**

- Resolución 10786 de 2018 del 20 de diciembre de 2018, por medio de la cual se adopta esquema de protección tipo 2 (Folios 31-35, 83-85 y 120-122 Cdno 1)

<sup>19</sup> Fols. 100-105 Cdno 1



- Solicitud de traslado de esquema de protección a la ciudad de Cartagena, presentada por Yonairo Sáenz Durán de fecha 24 de enero de 2019 (Folios 25 Cdno 1)
- Resolución 0816 de 2019 del 31 de enero de 2019, por medio de la cual se ajustan las medidas de protección a esquema tipo 1 y el director de la Unidad Nacional de Protección se aparta de las recomendaciones del CERREM en lo atinente a la temporalidad. (Folios 28-30, 86-87 y 123-124 Cdno 1)
- Solicitud de información del 27 de marzo de 2019 presentada por la UNP ante la Alcaldía de Achí (Folios 18-19 Cdno 1).
- Derecho de petición del 28 de marzo de 2019, presentado por Yonairo Sáenz Durán ante la UNP, solicitando los motivos por los cuales se le ajustaron las medidas de protección (Folios 26-27 Cdno 1)
- Respuesta de fecha 3 de abril de 2019 al derecho de petición presentado por Yonairo Sáenz Durán ante la UNP, por medio del cual la entidad explica los motivos del reajuste de las medidas de protección (Folios 22-24, 95-97 y 136-138 Cdno 1).
- Respuesta de la Alcaldía de Achí a la Solicitud presentada por la UNP, de fecha 4 de abril de 2019 (Folios 20-21 Cdno 1)

### **8.12.- Análisis crítico de las pruebas frente al marco normativo y jurisprudencial.**

Se tiene que en efecto, la acción de la referencia está dirigida a que el juez constitucional ordene restablecer la medida de protección requerida por el accionante, en el entendido de que se mantenga la protección tipo 2<sup>20</sup> (2 hombres de protección y vehículo blindado); a su vez la impugnación, tiene como fin que la decisión tomada por el juez de primera instancia consistente en no conceder la acción de tutela, sea revocada por considerar que no

<sup>20</sup> Artículo 2.4.1.2.11 ibídem, "(...) medidas de protección: 1. en virtud del riesgo 1.1. Esquema de protección: Compuesto por los recursos físicos y humanos otorgados a los protegidos del Programa para su protección. Tipo 2: Esquema individual blindado para brindarle seguridad a una sola persona e incluye: 1 vehículo blindado, 1 conductor y 1 escolta.



tiene en cuenta las actividades como líder social que desempeña el accionante a pesar que representa un riesgo para su vida.

En primera medida decidirá esta Sala, el primer problema jurídico planteado, consistente en determinar la procedencia de la falta de legitimidad por pasiva del Ministerio del Interior.

Se observa, que el impugnante no estipula ningún argumento que arremeta contra la falta de legitimidad por pasiva decretada por el Juez de Primera Instancia; empero solicita que sea revocada toda la providencia impugnada, por lo que se ve en la obligación esta Corporación de estudiar este punto.

De conformidad con lo antes expuesto y lo explicado en el marco normativo, respecto a la figura denominada la falta de legitimación por pasiva, localiza esta Corporación material probatorio fehaciente que demuestra la falta de legitimación del Ministerio del Interior, puesto que el Decreto Ley 2893 de 2011, establece las funciones del mencionado Ministerio, dentro de lo cual no se encuentra lo que nos a colige en el presente asunto.

Lo anterior, puesto que el Decreto 4065 de 2011, dispuso la entrega de archivos del programa de protección de la dirección de derechos humanos del ministerio en comento a la Unidad Nacional de Protección.

Vista así las cosas, no tiene el Ministerio del Interior competencia alguna en el proceso llevado acabo por el accionante, por lo que no es este Ministerio quien presuntamente está violando los derechos fundamentales del actor, por lo tanto se estima al igual que como lo consideró el A Quo, se configura la falta de legitimidad por pasiva frente al Ministerio del Interior.

Definido el primer problema jurídico, procederá la Sala a estudiar el segundo problema.

Para el caso concreto, como lo que se vislumbra es la amenaza de los derechos fundamentales a la vida e la integridad física; teniendo en cuenta que la persona que acude a solicitar el amparo constitucional reviste unas características especiales, se hace posible la protección por medio de la acción de tutela, enmarcadas en el hecho de que el accionante es un líder social y exconcejal que se ha visto inmerso en amenazas y riesgo cercano



por tanto, advierte la Sala que la protección no es meramente retórica, sino que tiene un contenido específico dentro del ordenamiento jurídico, que en materia de estudio de procedibilidad de la acción de tutela, impone a esta Corporación, la obligación de guardar la especial diligencia en el presente asunto.

En esta misma línea, el riesgo que supone al accionante no corresponde a los que se derivan de la existencia humana y de la vida en sociedad, los cuales deben ser soportados por cualquier persona. Por el contrario, cuando la persona está sometida a una constante situación de peligrosidad por la actividad que realiza, 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 virtud de la amenaza extrema.

Por lo tanto, se considera que una persona cuyo trabajo tiene consigo una serie de repercusiones de índole negativas que limitan su tranquilidad y libre movilidad, además de afectar su seguridad personal, es dable que ante la variación a una medida de protección que le fue dada atendiendo tales circunstancias de riesgo, pueda acudir al juez constitucional para que de manera transitoria ampare sus derechos.

Ahora bien, teniendo claro la procedencia de la acción de tutela para el caso *Sub Examine*, la Sala resolverá el problema jurídico, consistente en determinar si la entidad demandada UNP amenaza el derecho a la vida e integridad física del accionante respecto al hecho de ajustarle su esquema de seguridad, específicamente al retirar un vehículo blindado para implementar un vehículo convencional, lo cual conforme a su condición de líder social y ex servidor público, podría suponer una interferencia inconstitucional a sus derechos fundamentales.

Se procederá en un segundo momento a determinar si existe o no violación al derecho fundamental de petición, por las respuestas expedidas por la UNP.

Así las cosas, se observa por medio de información entregada por la Alcaldía del municipio de Achí, que el accionante fue servidor público y que el último cargo como tal lo desempeñó como Concejal de ese municipio en el año 2008-2011, que actualmente pertenece a la Corporación de la Defensa de la Mojana- CODEMOJANA, igualmente lideró la revocatoria de mandato del



exalcalde del Municipio Walter Villacob Hernández y la protesta pacífica en el año 2008 en favor de la subregión del Corcovao.

Manifiesta el Alcalde del municipio en comento, que se ha enterado que bandas criminales que operan en la región han declarado al Señor Yonairo Sáenz objetivo militar, por lo que ha recibido amenazas en el año 2014 y nuevamente en el año 2018.

En este punto, se denota también en la contestación de la accionada, que en el 2018, cuando el Señor Yonairo Sáenz fue amenazado, obtuvo un máximo puntaje en el nivel de riesgo ponderado en 53,33% equivalente a un riesgo extraordinario, por lo que se consideró esquema de seguridad consistente en *"un (1) chaleco blindado, un (1) medio de comunicación y (1) botón de apoyo aprobados por tramite de emergencia. Implementar esquema de protección tipo 2 conformado por dos (2) hombres de protección y (1) vehículo blindado"*, el cual fue establecido con la Resolución 10786 de 2018.

Sin embargo, la Resolución antes mencionada, estipuló como una nota observación, que el CERREM recomendó remitir el caso al CTRAI, con el fin de reevaluar por hechos sobrevinientes los cuales serían aportados por el CERREM.

Por otra parte, el accionante cambió de domicilio, razón por la cual solicitó el 24 de enero de 2019<sup>21</sup> el traslado de su esquema de seguridad a su nueva residencia en la Ciudad de Cartagena.

De conformidad con la nota de observación antes comentada de la Resolución 10786 de 2018, en el año de 2019 fue revisado nuevamente el caso por el CERREM, donde se determinó: *"Ajustar medidas de protección a esquema tipo 1 de la siguiente manera; Finalizar un (1) vehículo blindado. Implementar un (1) vehículo convencional. Ratificar un (1) medio de comunicación, un (1) chaleco y dos (2) hombre de protección..."* por medio de la Resolución 0816 de 2019 y se apartó el Director de la UNP de la temporalidad de las medidas de protección.

---

<sup>21</sup> Fol. 25 Cdno 1.



Acaecido lo antes expresado, el accionante interpuso derechos de petición, solicitando se le informara las motivaciones, respecto al ajuste de medidas protección, consistentes en un carro convencional que reemplaza al carro blindado, lo cuales fueron respondidos por medio de oficios.

Para esta Sala, una vez analizado el material probatorio traído al plenario, se avizora que la entidad accionada reajustó las medidas bajo supuestos que no están acordes con la realidad, puesto que la misma al momento de que el CTRAI evaluó nuevamente la información, a causa de la nota de observación contenida en la Resolución 10786 de 2018, manifestó que:

*"El CTRAI atendió tal recomendación y luego de analizar nuevamente la información recolectada, indicó que los hechos mencionados y remitidos ya habían sido tenidos en cuenta en el desarrollo de las actividades e indagaciones que se realizaron para determinar el nivel de riesgo. Siendo así concluyó que no varía la ponderación elevada ante el GVP y la matriz de riesgo se mantiene igual.*

Lo anterior, permite afirmar que si no varió la ponderación elevada antes el GVP, ni la matriz de riesgos, no tendría tampoco porque variar las medidas de protección.

No obstante, la entidad expresa que en la sesión del 30 de enero de 2019, que dio origen a las recomendaciones de ajustar las medidas de protección, el CERREM tuvo en cuenta, el hecho de que ya se habían implementado otras medidas de protección por trámite de emergencia y que el señor Yonairo Sáenz había salido del municipio de Achí para la ciudad de Bogotá, circunstancia esta última, que había cambiado y que le fue notificada a la entidad el 24 de enero de 2019 y que como se observa, no fue tenida en cuenta.

Así las cosas, la UNP ajustó las medidas de protección fundamentados en que el Señor Yonairo Sáenz estaba domiciliado en la ciudad de Bogotá, siendo que en ese momento y en la actualidad reside en la ciudad de Cartagena, de donde manifiesta el accionante se desplaza diariamente al Municipio de Achí, por lo que efectivamente estos desplazamientos en un carro convencional, con todas las circunstancias que rodean al señor Sáenz representan una amenaza para la vida e integridad del mismo.



Respecto a la amenaza de derechos la Corte Constitucional ha definido la misma como:

*"una violación potencial que se presenta como inminente y próxima. Respecto de ella la función protectora del juez consiste en evitarla"* Así se han establecido criterios de apreciación de los hechos que demandan la intervención del Estado, con el fin de establecer si existe grave peligro:

*"La vulneración y la amenaza de los derechos fundamentales son dos causales claramente distinguibles: la primera requiere de una verificación objetiva que corresponde efectuar a los jueces de tutela, mediante la estimación de su ocurrencia empírica y su repercusión jurídico-constitucional; la segunda, en cambio, incorpora criterios tanto subjetivos como objetivos, configurándose no tanto por la intención de la autoridad pública o el particular, cuando sea del caso, sino por el resultado que su acción o abstención pueda tener sobre el ánimo de la persona presuntamente afectada. Para que se determine entonces la hipótesis constitucional de la amenaza se requiere la confluencia de elementos subjetivos y objetivos o externos: el temor del sujeto que ve peligrar sus derechos fundamentales y la convalidación de dicha percepción mediante elementos objetivos externos, cuya significación es la que ofrecen las circunstancias temporales e históricas en que se desarrollan los hechos.<sup>22</sup>"*

Así las cosas, resulta evidente la amenaza frente a la que se encuentra expuesto el Ciudadano Yonairo Sáenz, a causa del reajuste de las medida que realizó la UNP, sin tener en cuenta tampoco la realidad social del país que la actualidad afecta a los líderes sociales.

Con relación a este último punto, la Corte Constitucional ha sostenido:

*"Para la Corte, el respeto y protección del derecho a la vida implica que las medidas de seguridad deben trascender del plano meramente formal, para ubicarse en un contexto en el que la efectividad de sus derechos fundamentales sea una prioridad, teniendo en cuenta la realidad que se presenta en los diferentes territorios del país, en especial, aquellos que se han visto fuertemente afectados por el conflicto armado.*

*(...) Con base en lo anterior, la Sala considera que la decisión de desmontar gradualmente las medidas de protección al actor, no se compadece con la situación actual de riesgo que viven los líderes sociales y defensores de derechos humanos en el país y que esta determinación le afecta directamente su derecho a la vida, la integridad y la libertad de locomoción, toda vez que el estudio de seguridad*

<sup>22</sup> Sentencia de la corte Constitucional T- 473 de 2018. M.P. Alberto Rojas Ríos



*no tuvo en cuenta el incremento de las amenazas y ataques que ha sufrido este grupo poblacional, tal como lo ha denunciado la Defensoría del Pueblo y otras entidades públicas y privadas.*

*Bajo tales condiciones, la Sala considera que la Unidad Nacional de Protección no podía retirar las medidas de protección desconociendo la realidad que se está presentando en todo el territorio nacional, la cual constituye un grave riesgo respecto a la vulneración de los derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal de líderes sociales, como el demandante<sup>23</sup>*

Por los motivos antes expuestos, concluye esta Corporación que la UNP no debía reajustar las medidas de protección, puesto que el mismo desconoce un nuevo hecho, que le fue notificado a la entidad con anterioridad a la expedición de dicha resolución y que igualmente ignora la realidad del país frente a los líderes sociales.

Por otro parte, para abordar la otra temática que es pertinente desarrollar, es decir, la violación del derecho de petición con la respuesta dada con el Oficio OFI1900013492, puesto que a juicio del accionante no profiere respuesta de fondo, encuentra esta Corporación que el impugnante no manifestó ningún argumento tendiente a atacar la argumentación del A Quo en este sentido, sin embargo solicita se revoque completamente la sentencia de primera instancia.

Así, advierte la Sala, que la respuesta a la petición cumple con los presupuestos de eficacia del derecho de petición, toda vez que cada solicitud es atendida en forma separada en congruencia con lo pedido, utilizando un lenguaje claro y preciso y realizando las manifestaciones de fondo necesarias.

En ese sentido, esta Corporación Revocará la decisión por existir amenaza a los derechos a la vida e integridad física del actor; no obstante no existe violación al derecho fundamental de petición y se configura falta de legitimidad en la causa por pasiva frente al Ministerio del Interior.

## **9.-Conclusión**

Colofón de lo expuesto, la respuesta a los problemas jurídicos planteados es parcialmente positiva, por cuanto, se tiene que la accionada UNIDAD

---

<sup>23</sup> ibídem



NACIONAL DE PROTECCIÓN profirió Resolución 0816 de 2019, por medio de la cual ajustó las medidas de protección, cambiando un carro blindado a un carro convencional, cual ocasiona la amenaza a los derechos fundamentales a la vida e integridad física del accionante, teniendo en cuenta que la entidad no visionó la realidad fáctica del país, ni tuvo en cuenta el cambio de domicilio del señor Sáenz Durán.

Asimismo, encontró esta Sala, material probatorio que permite determinar que el Ministerio de Interior no posee legitimación en la causa por pasiva dentro de la presente.

No obstante, no se avizora violación del derecho de petición, por la respuesta emitida por la UNP, debido a que la misma cumple con los requisitos jurisprudenciales para la efectividad del derecho de petición.

Así las cosas, este Tribunal REVOCARÁ la sentencia de tutela de primera instancia de 28 de junio de 2019, proferida por el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Cartagena, en el sentido de tutelar los derechos a la vida e integridad física y bajo el entendido que si se configura la falta de legitimación en la causa por pasiva respecto al Ministerio del Interior pero no se encuentra vulneración al derecho de petición.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

**FALLA:**

**PRIMERO: REVOCAR** la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Cartagena, de fecha veintiocho (28) de junio de 2019, bajo el entendido de tutelar los derechos a la vida e integridad física del accionante, por las razones consideradas expuestas en este proveído.

**SEGUNDO: DECLARAR** la falta de legitimación en la causa por pasiva del Ministerio del Interior, conforme a la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO: NO TUTELAR** el derecho fundamental de petición del accionante, por las consideraciones expuestas en este proveído.



**CUARTO:** Como consecuencia del numeral primero, **ORDENESÉ** a la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN, que realicé una nueva revaluación del riesgo al señor Yonairo Sáenz Durán, en el que tenga en cuenta las situaciones fácticas comentadas en la parte considerativa de esta sentencia, si no se ha realizado aún al momento de la notificación de esta providencia.

**QUINTO:** **ORDENESÉ** a la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN que inmediatamente restituya las medidas de protección que detentaba el accionante establecidas en la Resolución 10786 de 2018, hasta que se adopten otras medidas de protección por medio de acto administrativo que resulte de la revaluación de que trata el numeral anterior.

**SEXTO:** **ADVERTIR** a la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN que solo podrá ajustar, modificar o suprimir el esquema de seguridad del accionante mediante actos administrativos motivados en los que se expongan detalladamente los estudios técnicos que justifican dicha actuación y que tengan en cuenta todos los hechos bajo las cuales se encuentra el accionante.

**SÉPTIMO:** **NOTIFÍQUESE** a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

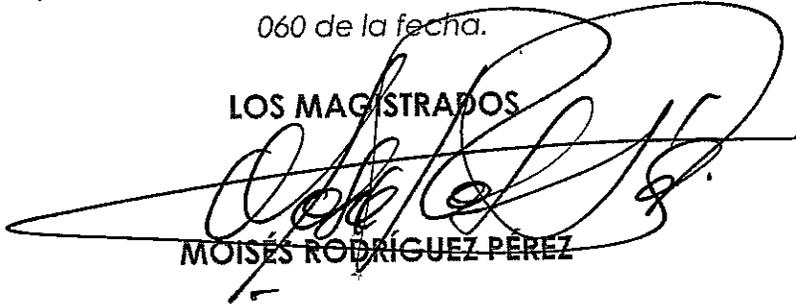
**OCTAVO:** **REMÍTASE** el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión (art. 32 Decreto 2591 de 1991).

**NOVENO:** Por Secretaría del Tribunal, **ENVÍESE** copia de esta providencia al Juzgado de origen.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

*Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en sala No. 060 de la fecha.*

**LOS MAGISTRADOS**

  
**MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ**

  
**EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS**

  
**CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE**