

Cartagena de Indias D. T. y C., Tres (03) de julio de dos mil veinte (2020).

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

ACCIÓN	TUTELA
RADICADO	13-001-33-33-003-2020-00046-01
ACCIONANTE	LEONARDO RUBIO BLANCO
ACCIONADO	UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN – UNP
TERCEROS VINCULADOS	NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICIA NACIONAL – DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS – FISCALIA 5 Y 51 SECCIONAL DE CARTAGENA – GRUPO DE CUERPO TECNICO DE RECOPIACIÓN Y ANÁLISIS DE INFORMACIÓN – CTRAI – GRUPO DE VALORACIÓN PRELIMINAR – GUVF – COMITÉ DE EVALUACIÓN DE RIESGO Y RECOMENDACIÓN DE MEDIDAS – CERREM.
TEMA	<i>Confirma sentencia de primera instancia – Le corresponde a la Unidad Nacional de Protección dar respuesta a las solicitudes radicadas por los usuarios para la asignación de esquemas de protección bajo los principios de celeridad y economía que rigen las actuaciones administrativas - No acceder a solicitud de esquema de protección por parte del accionante, por cuanto, no se encuentra probado posible acaecimiento de daño antijurídico alguno y ello es potestad de la Unidad Nacional de Protección.</i>
MAGISTRADO PONENTE	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

II.- PRONUNCIAMIENTO

Le corresponde a esta Sala¹ decidir sobre la impugnación interpuesta por la parte accionante y accionada, contra el fallo de tutela de fecha dieciocho de mayo (18) de mayo de dos mil veinte (2020), dictado por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Cartagena, dentro de la acción de tutela adelantada por LEONARDO RUBIO BLANCO contra la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN – UNP.

¹ Esta decisión se toma mediante Sala virtual en aplicación del ARTÍCULO 4. Los cuerpos colegiados de las Altas Cortes y Tribunales del país podrán hacer reuniones de trabajo y sesiones virtuales del ACUERDO PCSJA20-11521 19 de marzo de 2020 del Consejo Superior de la Judicatura.

III. ANTECEDENTES

3.1. Pretensiones².

En ejercicio de la acción de tutela, la parte solicitante elevó las siguientes pretensiones;

“PRIMERO: Se tutele o ampare el Derecho Fundamental al Debido Proceso, el derecho de defensa, de contradicción, derecho a la VIDA, INTEGRIDAD PERSONAL DERECHO A LA SEGURIDAD Y HONRA del Estado y demás derechos y principios fundamentales que hayan resultado violados y que se encuentran consagrados en la Constitución, la Ley, La Jurisprudencia, la Doctrina y en los Convenios Internacionales debidamente ratificados por Colombia. Y como consecuencia se ORDENE a la UNP me asigne las medidas de emergencia el escolta y vehículo prestado para desplazarme a estos municipios donde se concentra mi trabajo Social.

SEGUNDO: Que como consecuencia de la anterior tutela se ordene a la UNIDAD NACIONAL PROTECCION, la asignación de mi esquema de las medidas de seguridad y asignación de mi esquema de protección y vehículo prestado al agente señor LUIS EDUARDO BERMUDEZ VIVANCO, identificado con c.c. 1047437383 expedida en Cartagena. El operador contratista es la empresa UNION TEMPORAL SGP con Nit: 901.374.947-2. Porque como líder social tengo Enfoque Diferencial.

TERCERO: Que se ordene a la entidad encartada adecuar el procedimiento que de conformidad a la ley sustancial y procedimental corresponde el adelantamiento y le asigne el botón de pánico y el carro brindado. Y los agentes de seguridad a mi persona.

CUARTO: Que se ordene a la UNP diligenciar el trámite correspondiente para que se pueda completar las medidas solicitadas en el punto 3.”

3.2. Hechos³.

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

Manifiesta que en la actualidad se desempeña como líder social defensor de derechos humanos de los afrodescendientes de las comunidades negras raizales de Villa Nueva, Bolívar pertenecientes al consejo comunitario, en el marco de varios procesos de restitución de tierras en Cartagena, Carmen de Bolívar, María la Baja, San Jacinto, entre otros.

² Folio 7

³ Folios 1-4

Expresa que a raíz de toda la actividad relacionada con los procesos de restitución de tierras que gestiona, ha recibido amenazas de muerte, por lo cual, ha presentado tres (3) denuncias, la última, presentada por hechos nuevos, correspondiéndole el conocimiento a la fiscalía No 51 seccional Numero Único del Caso (NUC): 130016001129202001921 y de las cuales tienen conocimiento la Procuraduría, Defensoría del Pueblo, la Personería Distrital, la Comisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Unidad Nacional de Protección – UNP.

Asevera que, hace dos (2) meses, radicó ante la Secretaría del Interior de la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias, oficio, solicitando esquema de seguridad, y la única respuesta que ha obtenido por parte de la Unidad Nacional de Protección – UNP, es que se enviaría un funcionario analista de riesgo para la realización de una entrevista, a fin de determinar el mismo, pero a día de hoy no se ha hecho efectiva la diligencia, aunque ha sido persistente para que se lleve a cabo.

Indica que, al inicio del proceso donde solicitó un esquema de seguridad, la Unidad Nacional de Protección – UNP le envió un correo donde ellos le informaban que, mientras se encontraba en trámite el estudio de riesgo de su persona, le notificaron al Departamento de Derechos Humanos de la Policía Nacional para que, dentro de los próximos cuatro (4) meses efectuara visitas a su lugar de residencia como medida de seguridad preventiva.

Posterior a ello, esboza que, la Policía Nacional realizó la respectiva entrevista, donde le fueron dictadas charlas sobre seguridad personal y dieron aviso al cuadrante de su domicilio para que realizaran rondas constantes a su hogar, pero que ha pasado casi más de un (1) mes a la presentación de la presente acción de tutela y los agentes no han regresado a su lugar de residencia, por lo que se siente totalmente desprotegido por parte de estas instituciones, por cuanto no velan por su seguridad e integridad personal y la de su familia; además que por WhatsApp se ha comunicado con el teniente en varias ocasiones del cuadrante, quedan en mandar la visita y nunca van a su residencia. El esquema de seguridad que solicitó a la UNP, por ley está conformado de 2 escoltas de seguridad, vehículo blindado, botón de pánico.

Continúa su relato, diciendo que debido a la negligencia de la Unidad Nacional de Protección – UNP, las amenazas en su contra por parte de bandas

criminales organizadas y grupos armados ilegales aumentan cada día más, por lo que fue declarado como objetivo militar, y que, en sucesos recientes, dos sujetos llegaron al barrio donde reside, preguntado a sus vecinos la dirección concreta y al momento de confirmar esta solo se marcharon sin dejar ningún recado o razón. Todo lo anterior está grabado en cámara de seguridad que le toco instalar en su residencia.

Concluye refiriendo que, la funcionaria de la Secretaría del Interior de la Alcaldía Mayor de Cartagena de indias encargada del tema de seguridad de los líderes sociales manifestó que le ha enviado varios informes, tanto escritos como verbales a la Unidad Nacional de Protección – UNP, y no ha recibido respuesta alguna por parte de ellos.

Por lo anterior, considera que se le ha violado flagrantemente el DEBIDO PROCESO, el Derecho de Defensa, derecho de protección del Estado, a la vida integridad personal entre otros Derechos Fundamentales, al que por ley le corresponde máxime cuando toda la familia reclamante de las restitución de tierras en los procesos han sufrido daño antijurídico por parte del Estado .

3.3. CONTESTACIÓN.

3.3.1. Unidad Nacional de Protección – UNP.⁴

En su escrito de contestación, la entidad tutelada, inicia expresando que al revisar las bases de datos del Sistema de Información y Gestión (SIGOB) se pudo evidenciar que el 03 de marzo de 2020, el señor Leonardo Rubio Blanco radicó solicitud de petición, la cual fue radicada bajo el código EXT20-00021659.

Continúa diciendo que, en atención a dicho radicado, el Grupo de Solicitud de Protección que se encuentra adscrito a la Subdirección de Evaluación de Riesgo de la UNP, mediante correo electrónico de fecha de 30 de marzo del año en curso, presento el programa de protección que lidera la Entidad al aquí accionante.

Posteriormente, menciona que aras de garantizar la protección de sus derechos fundamentales a la vida y seguridad personal a través del mismo correo mencionado anteriormente, el Grupo de Solicitud de Protección, solicitó

⁴ Folios 105-117

13-001-33-33-003-2020-00046-01

al Comando de la Policía Metropolitana de Cartagena medidas preventivas a favor del accionante por un término de cuatro (4) meses, tiempo estimado para terminar el Procedimiento Ordinario de la Ruta de Protección que lidera la entidad.

Con lo anterior, la Unidad Nacional de Protección – UNP considera que al accionante no se le ha vulnerado derecho alguno y que no se encuentra desprotegido por cuanto en la actualidad el accionante tiene activa una orden de trabajo y que han cumplido con el deber de iniciar la evaluación de riesgo a favor del señor Leonardo Rubio Blanco, así como también, tiene a su favor medidas preventivas a cargo de la Policía Nacional, en tanto la entidad pueda continuar con las labores de campo que le corresponden, las cuales se han visto afectadas por la pandemia del COVID – 19.

Frente a la solicitud de postular hombres de protección que realizó el señor Leonardo Rubio Blanco en su escrito de tutela expresa la entidad accionada que solo se accede a este tipo de peticiones siempre y cuando cumpla con los requisitos para ello.

Añade que, las medidas de protección con enfoque diferencial se asignan a los casos en los cuales el líder indígena o nativo desarrolla labores de campo en zonas rurales en las que los actores armados habitualmente confunden a los escoltas del programa de protección de la esa entidad con agentes de la fuerza pública. También, que, de manera general está prohibida la postulación de escoltas por parte de los beneficiarios del programa de protección y que el señor Leonardo Rubio Blanco, aún no ha sido evaluado para comprobar que su aparente riesgo se deriva de pertenecer a un grupo étnico específico.

Por otro lado, manifiesta que la acción de tutela no es el mecanismo idóneo, ya que existe un procedimiento ordinario en la Unidad Nacional de Protección – UNP, que debe ser agotado y será con base en el mismo que se determinará si se requieren o no medidas de protección. Agrega la entidad accionada que, el señor Leonardo Rubio Blanco en la presente acción en lugar de acatar lo reglado en el Decreto 1066 de 2015 y Decreto 567 de 2016, interpone este mecanismo sin que se termine el procedimiento establecido en la ley para tal fin, tal como lo plasman las sentencias T – 543 de 1992, T – 753 de 2006 y T – 130 de 2011.

En este orden de ideas y a modo de conclusión, la entidad solicita, que sea declarada la improcedencia de la presente acción de tutela, toda vez que no se le ha vulnerado, desconocido o violado los derechos invocados considerando que tiene orden de trabajo activa No. 380280 y que la situación del accionante no ha sido aun evaluada por ellos, con el objeto de verificar si los presuntos hechos de amenaza puestos en conocimientos hacia la Unidad Nacional de Protección – UNP cumplen con los presupuestos fijados por la jurisprudencia constitucional y así poder determinar si es acreedor de las medidas de protección.

3.3.2. Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional Metropolitana de Cartagena de Indias.⁵

La entidad vinculada a la presente acción de tutela, presentó informe mediante el cual indican que al señor Leonardo Rubio Blanco le fueron socializadas medidas de protección y le fue entregado una cartilla guía de autoprotección mediante acta de fecha 13 de febrero de 2020.

Agregan que, como medida preventiva de seguridad se le ordenó al comandante del Segundo Distrito, la ejecución de patrullajes policiales al lugar de residencia del accionante por un lapso de cuatro (4) meses, por parte de la patrulla del cuadrante con quienes debió intercambiar números telefónicos, para informarles sus requerimientos en materia de seguridad.

Pone de presente que, están a la espera de que a través del Comité de Evaluación de Riesgo y Reconocimiento de Medidas – CERREM de la ciudad de Bogotá, definan el nivel de riesgo del señor Leonardo Rubio Blanco y le sean recomendadas las medidas que deben ser adoptadas de forma definitiva por dicha entidad conforme a lo establecido en el Decreto 1066 e 2015.

Frente a las pretensiones de la acción de tutela, expresa que se opone a la prosperidad de las mismas, considerando que no se encuentra demostrada la vulneración de los derechos fundamentales alegados por el tutelante.

Aclara que, la adopción de medidas especiales de protección como las que son requeridas por el accionante debe precederles un estudio de nivel de riesgo, el cual es un procedimiento que constituye una intromisión, a la intimidad

⁵ Folios 83-85.

personal familiar, honra y buen nombre de las personas, fundamenta esta posición en las sentencias T – 473 de 1992 y T – 976 de 2004.

Por otra parte, esboza que, el riesgo del actor se origina en su participación en un proceso penal, del cual la Fiscalía General de la Nación en el marco del Programa de Protección y Asistencia a Testigos, Víctimas será ese organismo quien determine el nivel de riesgo y proveer protección integral y asistencia social al referido y a su núcleo familiar tal como lo dispone la Resolución No. 0-1006 de 2016.

Concluye diciendo que en este asunto, se avizora un hecho superado por carencia actual del objeto, por lo cual solicita sean negadas las pretensiones del actor pues estas carecen de fundamento, en tanto que no se ha considerado que existe una amenaza o vulneración de derechos constitucionales fundamentales, así como tampoco, para el caso en concreto, la acción de tutela es el mecanismo judicial idóneo para salvaguardar los derechos del accionante.

3.3.3. Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias.⁶

La entidad territorial vinculada, presentó informe, mediante el cual indica que el señor Leonardo Rubio Blanco acudió a la Secretaría del Interior y Convivencia Ciudadana, para poner al tanto a ese Despacho la situación de amenaza a su vida e integridad por el ejercicio de su liderazgo social y como defensor de derechos humanos. Añade que, una vez recibida esa solicitud, se procedió el día 28 de enero de 2020, a dar respuesta en el sentido de activar la Ruta de Protección de conformidad con el Decreto 1066 de 2015.

Continúa diciendo que, se le informó al accionante que se ofició a la Policía Nacional Metropolitana de Cartagena, a través de su Unidad de Derechos Humanos, para que le proporcionara a él y a su núcleo familiar, las medidas iniciales contempladas en el Decreto 1066 de 2015.

Añade a que, se ofició a la Oficina Enlace de la Unidad Nacional de Protección en Cartagena para que de conformidad con el Decreto 1066 de 2015 realice el estudio y análisis de riesgo y de conformidad a este defina las medidas que ameriten la situación, informándosele además al accionante que las medidas

⁶ Folios 95-97

de protección tendrán un carácter temporal y su vigencia será determinada por el resultado que arroje el estudio del nivel de riesgo y el grado de amenaza para el caso concreto.

Puso de presente que, como entidad territorial se encuentran comprometidos con brindarles seguridad a los líderes sociales y a los defensores de derechos humanos, para minimizar los riesgos en el ejercicio de sus funciones.

Asevera que la Secretaría del Interior ha cumplido el rol que le corresponde de conformidad con el Decreto 1066 de 2015, activando la Ruta de Protección, oficiando a la Policía Metropolitana de Cartagena de Indias y a la Oficina Enlace de la Unidad Nacional de Protección de la ciudad de Cartagena, fundamentándose en que al accionante le fueron dadas medidas de protección temporal por parte de las entidades antes mencionadas.

Concluye su informe, expresando que, la Secretaría del Interior y Convivencia Ciudadana tiene planeado iniciar una mesa de seguridad para efectuar seguimiento a los casos de amenazas contra los líderes sociales y defensores de derechos humanos, con el fin de que las autoridades informen sobre los casos denunciados y el estado de implementación de las medidas de protección.

3.3.4. Fiscalía Seccional 5 de Cartagena de Indias.⁷

La Fiscalía Seccional 5 de Cartagena de Indias, en su informe, inicia diciendo que, mediante reparto ordinario, le correspondió el conocimiento de la investigación interpuesta por el señor Leonardo Rubio Blanco, por la presunta conducta punible de **amenazas**, la cual fue asignada el día 24 de enero de 2020 y que en la actualidad la investigación se encuentra en etapa de **indagación**.

Expresa que, al momento de recibir la denuncia se despliega por parte de ellos, el programa metodológico y con ello, la respectiva orden de policía judicial con fecha 28 de enero de 2020, la cual fue dirigida al investigador del CTI Yesid Ibarra Novoa, con el fin de adelantar las labores tendientes a individualizar e identificar a los presuntos responsables y al esclarecimiento de los hechos, de lo cual hasta el día de hoy no se ha obtenido resultado.

⁷ Folios 180-181

Añade que, mediante oficio No. 20540-01-02-05-029 fechado con 28 de enero de 2020, se le solicitó por parte de esa Fiscalía al Comandante de Policía Metropolitana de Cartagena activar todos los mecanismos de protección al alcance para el accionante, tales como visitas policiales con enfoque particular, de carácter persuasivo para contrarrestar o neutralizar alguna amenaza contra su vida y la de su familia, mientras se realizan todas las labores de indagación necesarias.

3.3.5. Fiscalía 51 Seccional de Cartagena de Indias.⁸

La Fiscalía Seccional 51 de Cartagena de Indias, mediante escrito, afirma que le fue asignado a su cargo el NUC 130016001129202001921, y en consecuencia, el 7 de abril del presente año se dispuso a hacer el correspondiente programa metodológico, con la finalidad de esclarecer los hechos expuestos en dicha denuncia. Añaden a esto que, se encuentran a la espera de la gestión por parte del servidor de policía judicial adscrito a ese despacho fiscal.

Hacen resaltar que, con ocasión de la contingencia del COVID – 19 y a las medidas de aislamiento dispuestas en los Decretos del orden nacional y local, los servidores de la Fiscalía no han podido gestionar las labores investigativas correspondientes, pues solo tienen prioridad los casos con personas capturadas, de acuerdo con las directrices impartidas por el Fiscal General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura.

Por último, esboza que, para el caso del señor Leonardo Rubio Blanco se dispuso a escucharlo en entrevista para que aclare las circunstancias de modo tiempo y lugar de los hechos denunciados, pero esta diligencia no ha podido ser realizada hasta que se culminen las medidas de aislamiento.

3.3.6. Comité De Evaluación De Riesgo Y Recomendación – CERREM, Cuerpo Técnico De Recopilación Y Análisis De información – CTRAI Y Grupo De Valoración Preliminar -GUVP.⁹

Mediante escrito debidamente allegado, la Unidad Nacional de Protección – UNP solicita la desvinculación del Comité de Evaluación de Riesgo y

⁸ Folios 73-78

⁹ Folios 190-192

13-001-33-33-003-2020-00046-01

Recomendaciones de Medidas - CERREM, Grupo de Valoración preliminar – GVP y el Cuerpo Técnico de Recopilación y análisis de Información – CTRAI de la presente acción constitucional.

Expresa que, el CERREM, el CTRAI y el GVP están conformados por representantes de distintas entidades del Estado, por lo que dichos órganos no cuentan con personería jurídica como tal. Añade a esto que, son cuerpos interinstitucionales quienes tienen voz y voto, cada uno con funciones que legalmente les han sido asignadas.

Por otro lado, indica que, el director de la Unidad Nacional de Protección – UNP, adopta las recomendaciones del CERREM, para la implementación, ajuste o retiro de medidas de protección, dependiendo del resultado de los estudios realizados en cada caso en particular.

Concluye diciendo que, tanto las decisiones del GVP como del CERREM, son el sentir de diferentes entidades del Estado, que se dan cita para dirimir temas frente a la situación de riesgo de cada caso sometido a su conocimiento.

3.4. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA¹⁰

El Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Cartagena, mediante sentencia resolvió:

“PRIMERO: Tutelar el derecho fundamental al debido proceso, vida e integridad personal del señor LEONARDO RUBIO BLANCO, identificado con C.C. No. 73.150.470, conforme a lo expuesto en la parte motiva.

SEGUNDO: Ordenar a la Unidad Nacional de Protección -UNP, que resuelva dentro de los términos que determina el Decreto 1066 de 2015 la solicitud de esquema de seguridad del accionante y que dichas decisiones le sean notificadas tal como lo establece el artículo 67 y 69 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dentro de los términos señalados en dichas normas.

TERCERO: Exhortar a la Policía Nacional de la ciudad de Cartagena a que siga prestando las medidas de protección del señor Leonardo Rubio Blanco y de su núcleo familiar, mientras que la Unidad Nacional de Protección culmina la evaluación del nivel del riesgo del actor y de esta manera se resuelva su solicitud de escolta y vehículo blindado.

¹⁰ Folios 226-249

13-001-33-33-003-2020-00046-01

CUARTO: Negar las demás pretensiones solicitadas por la parte accionante de conformidad con lo manifestado en la parte motiva de esta sentencia.

QUINTO: Negar la solicitud presentada por el apoderado de la Unidad Nacional de Protección en lo referente la desvinculación del Grupo Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información - CTRAI, Grupo de Valoración Preliminar -GUV, Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas -CERREM."

De manera inicial el A quo, dentro de su providencia, se ciñe a estudiar la normativa pertinente al proceso ordinario contenido en el Decreto 1066 de 2015 que menciona sus distintas etapas, así como también las atribuciones de la Policía Nacional que también se encuentran en el mencionado Decreto.

Posterior a ese estudio, exhortó a la Policía Metropolitana de Cartagena, a que siga prestando las medidas de protección del señor Leonardo Rubio Blanco y de su núcleo familiar, mientras la Unidad Nacional de Protección – UNP culmina la evaluación de nivel de riesgo del actor y de esta manera se resuelva su solicitud de escolta y vehículo blindado.

Expresó que dicha decisión se toma dado que el Estado tiene la obligación de garantizar a todos los residentes a preservación de sus derechos a la vida y a la integridad física, como manifestación expresa del derecho a la seguridad personal, entendida esta como una obligación de medio y no de resultado.

Por otro lado, respecto de la Unidad Nacional de Protección, manifestó el Juez de Primera Instancia que esta es la encargada de brindar la seguridad requerida por el extremo accionante y su núcleo familiar, en el evento en que el resultado de la evaluación de riesgo que se le ha de practicar, se requiera la implementación de un esquema de protección.

Añadió que, de acuerdo a la jurisprudencia constitucional ha establecido que la función primordial de la labor protectora de las autoridades, es la de provisionar efectivamente las condiciones mínimas de seguridad que posibilitan la existencia de las personas en sociedad, sin estar expuesto a riesgos extraordinarios de recibir daños en su contra.

En este punto, señaló el A quo que de conformidad con lo establecido en el artículo 2.4.1.2.35 del Decreto 1066 de 2015, el término para resolver la petición presentada por la parte accionante ante la accionada, es de treinta (30) días hábiles.

Aseveró que, con base en las consideraciones anteriores, sobre el término para que su petición hubiese sido resuelta, es claro para él que al señor Leonardo Rubio Blanco y a su núcleo familiar se le están vulnerando los derechos fundamentales al debido proceso, vida e integridad personal, dado que aun cuando la norma mencionada en el párrafo anterior, le concede a la Unidad Nacional de Protección un plazo de treinta (30) días, y que del material probatorio allegado se avizora que dicho término ha fenecido, y dentro del plenario no se encuentra acreditado la valoración preliminar del accionante por parte de ellos.

Además de lo anterior, aseguró que, respecto de lo mencionado por parte de la entidad accionada de no haber trámite a la solicitud presentada por el actor, debido a que los Decretos dictados por el Gobierno Nacional con relación a la situación de emergencia por el COVID – 19, no es excusa para que las entidades dejen de ejecutar las funciones que determina la Ley, para este caso, el estudio y análisis de seguridad del señor Leonardo Rubio Blanco.

Agregó, que, si bien mediante Decreto 491 de 2020, expedido por la Presidencia de la República, se posibilita la suspensión de términos de actuaciones administrativas, condiciona esta posibilidad a la expedición obligatoria de acto administrativo que ordene dicha suspensión, la Unidad Nacional de Protección – UNP no ha expedido hasta el momento acto de suspensión para el trámite de asuntos como el de solicitudes de esquema de seguridad.

En virtud de lo anterior, el A quo ordenó a la entidad tutelada que resuelva dentro de los términos establecidos en el Decreto 1066 de 2015 la solicitud de esquema de seguridad presentada por el accionante y que dichas decisiones sean notificadas conforme a lo establecido en los artículos 68 y 69 del C.P.A.C.A.

Con respecto a la solicitud de escolta, vehículo blindado y botón de pánico hecha por el extremo accionante, fue negada, toda vez que la Unidad Nacional de Protección – UNP, es quien debe hacer los estudios respectivos y determinar si dichas medidas son necesarias o no, de acuerdo con el riesgo que se determine.

En el mismo sentido, observó innecesaria la medida de seguridad consistente en vehículo blindado para el desplazamiento del señor Leonardo Rubio blanco, dado que debido a la actual emergencia sanitaria que se vive en todo el país, así como también el distanciamiento social obligatorio, se encuentra prohibido el desplazamiento intermunicipal, y las entidades que manifiesta debe visitar en otros municipios y departamentos, se encuentran laborando en la modalidad de teletrabajo y disponen de canales de atención virtual para que los usuarios puedan acceder a los procesos que requieran.

Por último, en lo concerniente de la desvinculación solicitada por el apoderado de la Unidad Nacional de Protección – UNP respecto del CTRAI, GUPV y CERREM, dicha solicitud fue negada dado que dichas dependencias deben cumplir funciones que el Decreto 1066 de 2015 le establece a cada una, y deben proferir conceptos o informes relacionados con la solicitud presentada por el actor.

3.5. IMPUGNACIÓN

3.5.1. Leonardo Rubio Blanco.¹¹

Por medio de memorial radicado con fecha veintidós (22) de mayo del año en curso, presentó impugnación parcial del fallo, en la cual manifestó su inconformidad con la decisión adoptada por el Juez de Primera Instancia.

Considera que, la actuación del Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Cartagena si bien ha sido garantista de sus derechos fundamentales al tutelar el derecho al debido proceso, a la vida e integridad personal, es transgresora del ordenamiento jurídico que por Ley y por la Constitución le asiste, debido a que, si proceden las medidas cautelares solicitadas en aras de salvaguardar sus derechos constitucionales, en calidad de ciudadano líder social, defensor de derechos humanos y veedor en salud, como lo reconoce el mismo juez en su providencia y que a pesar de ello, no le concede las medidas rogadas.

Por último, concluye que, de acuerdo a la decisión de la sentencia de primera instancia y el acontecer dentro del proceso que considera infundadas por parte del A quo, debió ordenar a la entidad accionada, que autorizara a un

¹¹ Folios 276-284

funcionario de la ciudad de Cartagena, para que adelantara los tramites respectivos y conceder las medidas de emergencia.

3.5.2. Unidad Nacional de Protección – UNP¹².

Mediante escrito con fecha veintiuno (21) de mayo de 2020, presentó impugnación contra la sentencia de primera instancia, solicitando sea revocada, toda vez que ellos han gestionado lo que consideran que esta administrativamente a su alcance respecto del caso del señor Leonardo Rubio Blanco.

Inicia su impugnación argumentando que, si bien el actuar de esa entidad se encuentra delimitado legalmente por el Decreto 1066 de 2015, que en su artículo 2.4.1.2.40 contempla como plazo máximo para la realización del Estudio de Nivel de Riesgo, en la etapa que le compete al Grupo de Valoración Preliminar – GVP, un término de treinta (30) días hábiles, **contados a partir del momento en el que el solicitante expresa su consentimiento por escrito para tal fin**, y que el aquí accionante, no ha otorgado aun, el consentimiento correspondiente para que la Unidad Nacional de Protección inicie labores de consulta en base de datos y manejo de información de reserva, requisito sin el cual no se puede iniciar el trámite administrativo para su protección y la de su familia.

Resalta que, debido al actual Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado por el Gobierno Nacional, se dificulta adelantar algunas gestiones dentro de las labores de campo que son necesarias desarrollar dentro de los estudios de nivel de riesgo que se adelantan.

Aduce que, si bien la Unidad Nacional de Protección – UNP dota de elementos de bioseguridad a sus funcionarios y profesionales analistas de riesgo para adelantar respectivas labores, dicho personal se encuentra sumido en otro tipo de dificultades técnicas y logísticas que el juez de primera instancia no contempló dentro de sus consideraciones, como lo son las restricciones de movilidad que el Gobierno ha impuesto a nivel nacional y en algunas zonas que imponen de manera violenta los grupos armados al margen de la ley, hecho que se escapa de su órbita de competencia.

¹² Folios 268-274

Trae a colación que, en muchos casos, el profesional analista debe contactar y entrevistar a terceras personas que son indispensables dentro de las labores de campo adelantadas para cada caso en particular; y que, en muchos casos, gran parte de la ciudadanía se ha reusado a colaborar, pues temen por su integridad, al violar el confinamiento obligatorio y tener contacto con personal perteneciente al Estado.

Expresa que, para ellos es incomprensible como el Juez de Primera Instancia considera que solo con las dotaciones de implementos de bioseguridad a los profesionales analistas de riesgo, se puede adelantar el respectivo estudio, sin considerar los factores externos a los cuales se ven expuestos y que, como se dijo antes, se salen de su órbita de competencia.

Respecto al núcleo familiar del accionante, indica que, serán atendidos y protegidos de manera excepcional como lo señala el numeral 11 del artículo 2.4.1.2.3 del Decreto 1066 de 2015 que hace referencia a esta temática.

De igual forma, pone de presente que, si bien es cierto que el núcleo familiar no está catalogado taxativamente como población objeto de protección, el artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015, hace una excepción, en el sentido de mencionar que el cónyuge o compañero (a) permanente, hijos y los padres del solicitante o beneficiario, podrán gozar de medidas de seguridad si ostentan un nivel de riesgo extraordinario o extremo y si existe nexo causal entre dicho nivel de riesgo y la actividad o función política, social o humanitaria del solicitante o protegido.

Por último, explica que el CTRAI, GVP y el CERREM, no poseen personería jurídica, utilizando argumentos idénticos en el informe que fue solicitado por el juez de primera instancia a estas.

3.6. ACTUACIÓN PROCESAL DE SEGUNDA INSTANCIA.

Por auto de fecha veintiséis (26) de mayo de dos mil veinte (2020) se concedió la impugnación interpuesta tanto por la parte accionante como por la entidad accionada, posteriormente fue asignado el conocimiento del mismo a este Tribunal, de conformidad con el reparto efectuado el tres (03) de junio de la presente anualidad, y siendo finalmente admitida al día siguiente por esta Corporación.

IV. -CONTROL DE LEGALIDAD.

Revisado el expediente, se observa que, en el desarrollo de las etapas procesales, no existen vicios que acarren nulidad formal o impidan proferir decisión de fondo, por ello, procederá esta Magistratura a resolver la alzada.

V.- CONSIDERACIONES DE LA SALA

5.1. Competencia.

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

5.2. El problema jurídico

De conformidad con los hechos expuestos, considera la Sala que el problema jurídico a resolver se circunscribe en primera instancia a determinar si:

¿Vulneró la Unidad Nacional de Protección - UNP el derecho fundamental al debido proceso, la vida y la seguridad personal de Leonardo Rubio Blanco, al no haber realizado el estudio de nivel de riesgo necesario para poder asignarle así un esquema de seguridad?

¿Es plausible ordenar la asignación de un esquema de protección preventivo, tal como lo solicita el accionante en su escrito de impugnación, con el debido acompañamiento de escoltas y la inclusión de un vehículo blindado?

5.3. Tesis de la Sala

En ese orden de ideas, la Sala **CONFIRMARÁ** la sentencia de primera instancia, toda vez que, en el estudio del caso en concreto se logra demostrar que la entidad accionada, sin justificación válida, dilata la realización del estudio de riesgo del tutelante para poder así salvaguardar sus derechos fundamentales al debido proceso, la vida y seguridad personal, además de no comunicarle en qué momento se le realizará el mismo.

En lo que concierne al segundo problema jurídico, esta Corporación se abstendrá de otorgar el acompañamiento pretendido por el accionante,

como quiera que el mismo no prueba sumariamente el acaecimiento de un posible daño antijurídico que no esté en el deber legal de soportar, de igual manera, la asignación de los planes de protección, de conformidad con la norma imperante, le corresponde únicamente a la UNP, en cualquiera de las dos etapas procesales que prevé la jurisprudencia de la Corte Constitucional para tal fin.

5.4. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

Para abordar los problemas planteados la Sala estudiará los siguientes temas: i) Generalidades de la acción de tutela; ii) Alcance constitucional del derecho fundamental a la seguridad personal; iii) Procedimiento ordinario para el desarrollo de esquemas de seguridad ante la Unidad Nacional de Protección); iv) Caso concreto.

5.4.1. 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.

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.

1.4.2. Alcance constitucional del derecho fundamental a la seguridad personal.

La Carta Política, en su artículo 2¹³ y 11¹⁴, prevé a la vida como derecho fundamental y esencial de los ciudadanos, con la peculiaridad de que debe ser especialmente salvaguardado por las instituciones estatales. De estos postulados se desprende el derecho fundamental de la seguridad personal, que si bien, no está de manera taxativa en la Constitución, se desprende del deber legal del Estado de proteger y preservar la vida de todas las personas que habiten en el territorio nacional.

Ahora bien, de acuerdo con lo anterior es menester referir que, de acuerdo a los principios internacionales y constitucionales que regulan la materia, este derecho ostenta una triple connotación jurídica, conforme lo explica la Honorable Corte Constitucional en sentencia T-123/19, entendiéndose como valor constitucional, derecho colectivo y derecho fundamental.

Concretamente, el que habilita su protección en sede tutela, es su carácter como derecho fundamental, el cual deviene de la obligación a cargo del Estado de proteger a las personas de cualquier clase de riesgo o amenaza que no estén en el deber jurídico de soportar. Sobre esta arista, el Máximo Órgano de Cierre Constitucional, en Sentencia T-719 de 2003 estableció que;

"El derecho a la seguridad personal, en ese contexto, es aquel que faculta a las personas para recibir protección adecuada por parte de las autoridades, cuando quiera que estén expuestas a riesgos excepcionales que no tienen el deber jurídico de

¹³ ARTICULO 2o. (...) Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

¹⁴ ARTICULO 11. El derecho a la vida es inviolable. No habrá pena de muerte.



13-001-33-33-003-2020-00046-01

tolerar, por rebasar éstos los niveles soportables de peligro implícitos en la vida en sociedad; en esa medida, el derecho a la seguridad constituye una manifestación del principio de igualdad ante las cargas públicas, materializa las finalidades más básicas asignadas a las autoridades por el Constituyente, garantiza la protección de los derechos fundamentales de los más vulnerables, discriminados y perseguidos, y manifiesta la primacía del principio de equidad. Estos puntos se explicarán a continuación."

En base a lo expuesto, podemos afirmar que la seguridad personal se constituye como una garantía que debe ser preservada por el Estado Colombiano, la cual no solo se circunscribe en su ámbito de protección a las personas privadas de la libertad, sino que también se debe predicar de las demás personas 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.

En lo que respecta a la implementación de esquemas y medidas de seguridad para propender la protección a la vida y la integridad física de aquellas personas que, en razón de su servicio a la sociedad, se vean amenazadas, la Corte Constitucional en reiteradas providencias ratifica el carácter asegurador de la tutela para dispensar esta clase de solicitudes, siempre y cuando, el accionante demuestre, así sea sumariamente, el acaecimiento de alguna situación que amenace o ponga en peligro estos bienes constitucionalmente protegidos. Así lo deja ver en la Sentencia T-473 de 2018;

"Los líderes que demuestren que se encuentran en riesgo y que soliciten medidas de protección para salvaguardar sus derechos a la vida, la seguridad personal y libertad, deben recibir una atención especial y una pronta respuesta por parte del Estado con la finalidad de evitar que se consume el daño. Por esta razón, las entidades encargadas están obligadas a tomar en consideración, como un factor de la mayor pertinencia, la condición de sujeto de especial protección constitucional que ostenta el afectado."
(Aparte en negrillas por fuera del texto original)

Por otra parte, el derecho a la seguridad personal ampara a los individuos frente a ciertos riesgos que atenten contra sus derechos fundamentales a la vida y la integridad personal, facultándoles para exigir la intervención del Estado, en procura de perseguir una protección integral de sus garantías constitucionales. No obstante, existen ciertos riesgos que, por su naturaleza, no presentan un grado de peligrosidad mínima para ameritar la intervención de las entidades estatales, es por esto que la Corte Constitucional, para efectos de separar aquellos riesgos constitucionalmente protegidos, de aquellos

inherentes a la condición de persona, distingue entre riesgo ordinario, extraordinario y extremo.

De acuerdo con la jurisprudencia que versa sobre la materia, los riesgos ordinarios son aquellos inherentes a la condición misma del ser humano o, en otras palabras, aquellos que someten a la persona a un número indeterminado de contingencias y peligros, desde el inicio de su vida, con los cuales debe aprender a convivir y a sortear. Por tal razón, este nivel de riesgo no amerita una protección estatal, puesto que, no sería jurídicamente admisible obligar a las autoridades a respetar un derecho fundamental de imposible materialización. Colofón de lo anterior, podemos extraer que, en esta categorización del riesgo la persona está en la posibilidad de soportarlo, puesto que es una condición intrínseca de la vida en comunidad.

Por otra parte, si la intensidad del riesgo se incrementa a tal punto de llegarse a tornar extraordinaria, o aún peor, extrema, y se reúnan las características señaladas en el Decreto 1066 de 2015, el peticionario tendrá derecho a solicitar la protección de las autoridades para mitigarlos o evitar la materialización de un supuesto daño. Esta intervención estatal podrá invocarse para la salvaguarda de cualesquiera que sean los derechos fundamentales que puedan llegarse a ver menoscabados, bien sea la seguridad personal, la vida o la integridad física, dependiendo del nivel de intensidad del riesgo en cuestión y sus características.

Con ocasión de lo anterior, es deber de las autoridades competentes identificar el tipo de amenaza que se cierne sobre la persona, para luego definir oportunamente las medidas y mecanismos de protección idóneos para evitar la consumación de un daño, especialmente para aquel sector de la población que, en razón de su actividad se encuentra más propensa a cualquier tipo de amenazas.

En conclusión, se tiene que las autoridades administrativas están facultadas para garantizar la protección integral de los derechos fundamentales, no solo de las personas expuestas a un nivel de amenaza ordinario, sino que, al igual tienen el deber constitucional de garantizar los derechos a la vida, integridad física y seguridad personal, de aquellos individuos propensos a cualquier tipo de amenaza o riesgo de rango extraordinario o extremo.

1.4.3 Procedimiento ordinario para el desarrollo de esquemas de seguridad ante la Unidad Nacional de Protección.

El Estado, como máximo institución garante de los derechos fundamentales de sus conciudadanos, estatuyó una serie de medidas y procedimientos ante la Unidad Nacional de Protección, con la finalidad de definir los mecanismos de protección específicos y necesarios para evitar que la consumación de un daño que pueda llegar a poner en detrimento la vida y la seguridad personal de aquellas personas que por su actividad están expuestas a un nivel de amenaza mayor.

El Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior No. 1066 de 2015, constituyó a la Unidad Nacional de Protección con la finalidad de;

“articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección a quienes determine el Gobierno Nacional que por virtud de sus actividades, condiciones o situaciones políticas, públicas, sociales, humanitarias, culturales, étnicas, de género, de su calidad de víctima de la violencia, desplazado, activista de derechos humanos, se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños contra su vida, integridad, libertad y seguridad personal o en razón al ejercicio de un cargo público u otras actividades que pueden generar riesgo extraordinario.”

Conforme a lo anterior, se puede prohiar que la protección institucional de aquellas personas que, en razón de su actividad están expuestas a situaciones de riesgo, se encuentra en cabeza de la UNP.

Para explicar el proceso interno que se surte en la Unidad Nacional de Protección, para el reconocimiento de esquemas de protección, es necesario remitirnos al Decreto 1066 de 2015, en cual en su artículo 2.4.1.2.40 se expone el procedimiento para acceder a esta clase de medidas. Dicho proceso inicia cuando la persona en situación de riesgo radica una solicitud de protección ante esa misma entidad; de igual forma, puede activarse la ruta de protección cuando se pretenda reevaluar el nivel de riesgo, esto es, una vez por año o cuando se presenten situaciones fácticas nuevas que generen una variación en la ponderación del riesgo.

Subsiguientemente, la Unidad de Gestión del Servicio –UGS- recibe la solicitud y analiza la competencia de la UNP, teniendo en consideración a la población que es objeto de este programa. Una vez finalizado este proceso, se envía la solicitud al Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información -CTRAI-,

13-001-33-33-003-2020-00046-01

encargado de realizar el trabajo de campo para la verificación de la información rendida por el interesado, con las entidades competentes, al igual que se encarga de diligenciar el Instrumento Estándar de Valoración del Riesgo, necesario para la verificación del respectivo caso, para luego ser analizado por el Grupo de Valoración Preliminar –GVP.

Este último analiza la situación de riesgo de cada caso de conformidad con los datos suministrados por el CTRAI, con el fin de rendir su informe contentivo del nivel del riesgo del solicitante, para luego adoptar medidas de prevención idóneas ante el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas –CERREM.

Luego de lo anterior, le corresponde al CERREM llevar a cabo la valoración integral del riesgo, de igual forma, dar las recomendaciones acerca de las posibles medidas de protección y acciones complementarias que se deben adoptar, teniendo en cuenta el concepto del GVP, así como los insumos que aportan los delegados de las instituciones que lo conforman en el marco de sus competencias. Una vez acreditado lo anterior, el CERREM, en el marco de sus competencias, deberá adoptar la decisión de acatar las medidas o posibles acciones complementarias a requerir dependiendo del tipo de población atendida.

Ahora bien, de conformidad con el Órgano de Cierre Constitucional¹⁵, la adopción de estas medidas de protección se debe desarrollar en cualquiera de estos tres momentos dentro del procedimiento administrativo;

- Cuando el CTRAI recolecta y analiza las pruebas necesarias, recaudadas en el estudio de campo.
- Por parte del GVP, previo a emitir concepto, acerca del nivel de riesgo de la persona, clasificándolo como ordinario, extraordinario o extremo.
- Por último, como caso excepcional para servidores públicos o ex servidores públicos, cuando el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas se reúne para adoptar una decisión, en lo que concierne a otorgar, o no, la protección a una persona.

¹⁵ Sentencia T-591/13 con ponencia de Mauricio González Cuervo

5.5. CASO CONCRETO

En el caso objeto de estudio, la parte accionante manifiesta que le asiste por Ley y la Constitución la procedencia de un esquema de seguridad que conste de un escolta de su preferencia por su enfoque diferencial, carro blindado y un botón de pánico como medida cautelar mientras le es realizado el respectivo estudio de riesgo.

Por otro lado, la entidad accionante expresa que, debido a la situación actual que afronta el país por la emergencia sanitaria debido a la propagación del COVID – 19 y situaciones que se salen de su órbita de competencia; como lo son las restricciones de desplazamiento implementadas por el Gobierno Nacional, no ha sido posible realizar el estudio de riesgo al señor Leonardo Rubio Blanco.

5.5.1. Hechos Relevantes Probados.

- Copia de solicitud de protección presentada por el señor Leonardo Rubio Blanco ante la Procuraduría General de la Nación con fecha 5 de febrero de 2020. (folios 11-12)
- Copia de Oficio de fecha 27 de febrero de 2020, mediante el cual la Unidad Nacional de Protección - UNP le solicitó al señor Leonardo Rubio Blanco certificado de Existencia y Representación Legal de la Persona Jurídica sin ánimo de lucro (Cámara de Comercio) de la Fundación Afrocolombiana CIRO y la Fundación Emprender. (folios 13-15)
- Copia de Oficio No. AMC-OFI-0006745-2020 de la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias de fecha 31 de enero de 2020, mediante el cual el secretario del Interior y Convivencia Ciudadana le informa al señor Leonardo Rubio Blanco que se oficiará a la Policía Nacional y la Unidad Nacional de Protección, para que le brinden la seguridad que requiere. (folio 16)
- Copia de Derecho de Petición del 12 de marzo de 2020 presentado por el señor Leonardo Rubio Blanco ante la Alcaldía Mayor de Cartagena mediante el cual solicitó a esa misma entidad acompañamiento en el proceso de adjudicación de esquema de protección por parte de la Unidad Nacional de Protección - UNP.(folio 17)

13-001-33-33-003-2020-00046-01

- Copia de denuncia del día 16 de marzo de 2020 presentada por el señor Leonardo Rubio Blanco ante la Fiscalía General de la Nación por la presunta comisión del delito de amenaza. .(folios 18-20)
-
- Copia de certificación de fecha 14 de febrero de 2020 expedida por la Fundación Emprende Futuro Cartagena en la que hacen constar que el señor Leonardo Rubio Blanco ostenta el cargo de Coordinador del Departamento Social. (folio 21)
- Copia de certificación con fecha 14 de febrero de 2020 expedida por la Fundación Afrocolombiana CIRO en la que se hace constar que el señor Leonardo Rubio Blanco es Coordinador Líder Social de dicha entidad sin ánimo de lucro. (folio22)
- Copia de cedula de ciudadanía del señor Leonardo Rubio Blanco. (folio 23)
- Copia de Solicitud como Líder Social y Defensor de Derechos Humanos presentada por el señor Leonardo Rubio Blanco ante la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias de fecha 27 de abril de 2020. (folio 24)
- Copia de Derecho de Petición de fecha 14 de abril de 2020 en el cual el señor Leonardo Rubio Blanco solicita su respectivo estudio de riesgo y le sea asignado a él de manera urgente y preventiva esquema de seguridad para su protección. (folio 27)
- Copia de Oficio No. S-2020-012482/COMAN-SEPRO29.25 con fecha 07 de marzo de 2020 expedido por la Policía Nacional Metropolitana de Cartagena de Indias, en la cual se le informa al señor Leonardo Rubio Blanco que se le ordenó al comandante del Segundo Distrito de Policía de la Virgen y Turística, la ejecución de rondas policiales por un lapso de cuatro (04) meses a su lugar de residencia. (folio 92)
- Copia de comunicación de fecha 30 de marzo de 2020, expedida por la Unidad Nacional de Protección - UNP en donde se le dice al señor Leonardo Rubio Blanco que se solicitó al Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de la Información - CTRAI, la realización de un estudio de nivel de riesgo. (folios 99-100)

5.6. Análisis crítico de las pruebas frente al marco normativo y jurisprudencial.

Observa la Sala de Decisión que, el A quo al proferir el fallo de primera instancia determinó que al accionante le fueron vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso, la vida e integridad personal, debido a que la Unidad Nacional de Protección - UNP, no le realizó dentro del término

Código: FCA - 008

Versión: 02 Fecha: 18-07-2017



SC5780-1-9



13-001-33-33-003-2020-00046-01

estipulado, es decir, treinta (30) días hábiles, el estudio de riesgo respectivo, además de que dentro del plenario no se acreditó la valoración preliminar del mismo.

Añadido a lo anterior, respecto de la solicitud de escolta, vehículo blindado y botón de pánico hecha por el extremo accionante en sus pretensiones de tutela, encuentra el inferior jerárquico que, la misma no es procedente por cuanto, es la Unidad Nacional de Protección - UNP quien debe determinar si tales medidas son necesarias o no a través de los resultados que arroje el estudio de riesgo a realizar.

En sus escritos de impugnación, tanto la parte accionante como la entidad accionada relatan su inconformidad con el fallo adoptado por el Juez Tercero Administrativo del Circuito de Cartagena. El primero de ellos, alega que, si bien la actuación del A quo ha sido garantista de sus derechos fundamentales al tutelar sus derechos vulnerados, existe una transgresión a la Constitución y la Ley, debido a que, a su consideración si son procedentes las medidas cautelares por el solicitadas en aras de salvaguardar esos derechos que fueron protegidos de manera incompleta.

En lo que concierne a la Unidad Nacional de Protección - UNP expone que, debido al actual Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 491 del 28 de marzo de 2020 y prolongado por el Decreto 637 del 06 de mayo de 2020, se les dificulta la realización de labores de campo que son necesarias desarrollar dentro de los estudios de riesgo que se adelantan. De igual forma comenta que, si bien dota de elementos de bioseguridad a sus funcionarios, se encuentran inmersos en otras dificultades técnicas y logísticas que no tuvo en cuenta el juez de primera instancia; como lo son las restricciones de movilidad entre otros.

Con estos argumentos, tanto el extremo accionante, como el accionado, dejan claras sus posturas frente al fallo del dieciocho (18) de mayo de 2020, instando a este Tribunal a revocar dicha decisión, para acceder a sus pretensiones.

Una vez realizados los reparos de ambas partes, encuentra esta Sala pertinente estudiar en un primer punto, si en el asunto que nos ocupa, la Unidad Nacional

de Protección - UNP está vulnerando o no, los derechos fundamentales del señor Leonardo Rubio Blanco.

La parte accionante, en su escrito de tutela refiere que, por su labor como líder social y defensor de derechos humanos a favor de los afrodescendientes, de las comunidades negras raizales de Villanueva en el marco de distintos procesos de restitución de tierras en Cartagena y otros municipios de Bolívar, Córdoba y Sucre, ha recibido de manera reiterada amenazas de muerte en su contra, por lo que solicitó a la Unidad Nacional de Protección - UNP un esquema de protección para su seguridad personal, no obstante, refiere que a día de hoy esta entidad no ha realizado el respectivo estudio de riesgo.

Como se estudió en el marco normativo de esta providencia, el derecho a la seguridad personal ostenta la calidad de valor constitucional, derecho colectivo y derecho fundamental, el cual debe ser especialmente protegido por el Estado y todas sus instituciones. Este derecho consiste esencialmente en la protección que se le debe asegurar a todas las personas del territorio nacional, **especialmente a aquellos individuos que por sus actividades se encuentren expuestas a condiciones de mayor peligrosidad.**

Colofón de lo anterior, observa esta Magistratura que, los servicios de protección ofrecidos de la Unidad Nacional de Protección, deben prestarse con independencia de cualquier situación fáctica como lo es el aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno Nacional, puesto que sus funciones devienen de la obligación constitucional de proteger a las personas de cualquier clase de riesgo o amenaza que no estén en el deber jurídico de soportar. Por consiguiente, no le asiste razón a la entidad accionada de abstenerse a efectuar los procedimientos constitutivos de valoración y ponderación del riesgo.

Ahora bien, como se había expuesto con anterioridad, la entidad accionada argumenta que no ha podido realizar las diligencias necesarias para adjudicarle un esquema de protección al accionante, por la declaratoria de Estado de Emergencia proferida por el presidente de la República. Empero, para esta Corporación los argumentos expuestos por la parte accionada no son válidos, como quiera que, si bien el Decreto 1066 del 2015 no establece un término específico para la realización del estudio de campo a cargo del CTRAI, este se debe realizar en un tiempo prudencial basándose en los principios de

celeridad y economía que rigen las actuaciones administrativas, atendiendo siempre a las necesidades del impetrante.

En ese sentido se evidencia en el caso de marras que, desde la presentación de la solicitud por parte del interesado, la Unidad Nacional de Protección no ha realizado lo concerniente a la recopilación y análisis de la información in situ, situación que le ha impedido al actor el acondicionamiento de un esquema de seguridad personalizado para la protección de sus derechos. Cabe resaltar, sobre el requerimiento de consentimiento del accionante, que este se realiza al finalizar la entrevista y el análisis del estudio campo realizado por el CTRAI¹⁶, por lo tanto, la falta de este no constituye motivo para evitar continuar con el procedimiento en sede administrativa.

En base a todo lo anterior, se tiene que la Unidad Nacional de Protección vulneró los derechos fundamentales del accionante al debido proceso, a la vida y seguridad personal, al dilatar de manera injustificada la realización del procedimiento para la implementación de un esquema de seguridad ajustado a las necesidades del caso en concreto, excusándose en la declaratoria de Estado de Emergencia decretado en todo el territorio colombiano por parte del Gobierno Nacional mediante los Decretos Legislativos 491 de 2020 y 637 de 2020.

En lo que concierne al segundo objeto de controversia, es menester determinar si es dable acceder a la solicitud del accionante de proporcionarle un esquema de seguridad mientras la Unidad Nacional de Protección le realiza el respectivo estudio de riesgo para salvaguardar su vida e integridad personal.

Dentro del expediente se encuentra probado que, la Secretaría del Interior y Convivencia Ciudadana de la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias el día 31 de enero de la presente anualidad, remitió la solicitud de protección del accionante a la Policía Nacional Metropolitana de Cartagena para brindarles las medidas iniciales contempladas en el Decreto 1066 y a la Unidad Nacional de Protección - UNP para la realización del estudio y análisis de riesgo.

De igual forma, del plenario se puede colegir que la Policía Metropolitana de Cartagena puso a disposición del accionante, como medidas de seguridad preventivas, rondas policiales en su lugar de residencia por un lapso de cuatro (4) meses desde el trece (13) de febrero de 2020, tal como se puede observar

¹⁶ Extraído de; <https://www.unp.gov.co/la-unp/como-lo-hacemos/>

13-001-33-33-003-2020-00046-01

en los Oficios No. S-2020-008279-MECAR y No. S-2020-019642/COMAN-SEPRO-29.25. En el informe rendido por la institución policial se corrobora que por solicitud de la fiscalía 5 seccional se ordenó también las medidas de protección.

De acuerdo con lo que indica el accionante, este esquema preventivo no es suficiente para asegurar de manera integral la protección a sus derechos fundamentales. Por su parte, la implementación de esquemas de protección y seguridad, a la luz de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, se puede implementar en cualesquiera de las siguientes etapas del procedimiento ante la UNP, (i) cuando el CTRAI recolecta y analiza las pruebas necesarias, recaudadas en el estudio de campo y (ii) por parte del GVP, previo a emitir concepto, acerca del nivel de riesgo de la persona, clasificándolo como ordinario, extraordinario o extremo.

No obstante, lo anterior, es de mencionar que las medidas de protección solo pueden ser adoptadas con posterioridad al estudio realizado por la Unidad Nacional de Protección, procedimiento que en el caso *sub lite* no ha abordado la entidad accionada, por lo tanto, no se puede llegar a establecer una valoración del riesgo al cual está sometido el actor.

Al no poderse acatar las herramientas de protección indicadas en alguna de las etapas del procedimiento ante la UNP, es menester, como medida transitoria y preventiva, dar aplicación al artículo 2.4.1.2.29 del Decreto 1066 de 2015, el cual reza lo siguiente;

"Artículo 2.4.1.2.29. Atribuciones de la Policía Nacional.

De conformidad con el artículo 218 de la Constitución Política y la Ley 62 de 1993, corresponde a la Policía Nacional:

(...)

3.Implementar las medidas de prevención y protección, en el marco de lo dispuesto en los artículos 2.4.1.2.9 a 2.4.1.2.11, así:

3.1. Cursos de autoprotección;

3.2. Patrullajes;

3.3. Rondas policiales;

3.4. Esquemas de protección, en lo relacionado con hombres y mujeres de protección, con su respectivo armamento.

(...)"

Como se observa del texto jurídico, las funciones que le corresponden a la Policía, solo son de carácter preventivo, además que son regladas de manera

taxativa, por lo cual no es concebible establecer unas mayores a las ahí estipuladas.

En resumen, las medidas de protección solicitadas por el señor Leonardo Rubio Blanco, solo podrán ser dispensadas por la Unidad Nacional de Protección, en cualquiera de los momentos procesales indicados anteriormente, al igual que su asignación deberá ser realizada luego de un estudio de fondo acerca de los posibles riesgos y amenazas a los cuales se encuentre expuesto en razón de su actividad como líder social y defensor de derechos humanos.

Por su parte el actor, encuentra necesario que se le asigne a su esquema de protección el acompañamiento preferencial de un escolta, un carro blindado y botón de pánico, sin embargo, tal como se describió, estas asignaciones le corresponden directamente a la Unidad Nacional de Protección y solo pueden otorgarse una vez finalizado el proceso administrativo para obtención de esquema de seguridad.

A su vez, el Máximo Órgano Constitucional para este tipo de solicitudes en sede de tutela ha argüido que le corresponde al peticionario probar, por lo menos sumariamente, los hechos que permitan deducir que se encuentra expuesto a algún tipo de riesgo o amenaza que permita activar los mecanismos judiciales para conseguir la salvaguarda de sus derechos. Se debe acreditar la naturaleza e intensidad de la amenaza respecto de la cual se pide protección, además de demostrar que se encuentra en una situación de vulnerabilidad o especial exposición a la materialización del inicio del daño consumado.

Del material probatorio aportado en el libelo de la tutela, no se puede concluir que el accionante se encuentre en una situación de peligrosidad que le permita acceder prematuramente a tales solicitudes, a lo cual, le corresponderá a la Unidad Nacional de Protección, **en el transcurso del procedimiento administrativo**, estudiar si es menester otorgar, o no, los implementos de seguridad requeridos por el actor, por lo que dicha exigencia será negada, especialmente si se tiene en cuenta que en este momento la ciudad de Cartagena esta con un aislamiento obligatorio hasta el 15 de julio por las medidas producto de la emergencia sanitaria y su desplazamiento a otras zonas esta impedido por dichas prohibiciones.

Por último, respecto de la petición hecha por la Unidad Nacional de Protección de desvincular al CTRAI, GVP y al CERREM, la misma será denegada

13-001-33-33-003-2020-00046-01

por cuanto a cada una de estos órganos le corresponde una función administrativa diferente que se encuentra contempladas en el Decreto 1066 de 2015, razón por la cual, deben presentar cada un informe relacionado con la petición del actor.

Corolario de lo expuesto, sobre el primer problema jurídico, se tiene que la respuesta es positiva, como quiera que los argumentos presentados por la entidad accionada no son de recibo por este Cuerpo Colegiado, como quiera que, si bien se está afrontando una pandemia en nuestro país, no es óbice para dilatar la realización del estudio de riesgo que requiere el accionante para salvaguardar su derecho al debido proceso, vida e integridad personal, ya que, de acuerdo a los Decretos 491 de 2020 y 637 del mismo año, expedidos por el Gobierno Nacional, que son mencionados tanto en el escrito de contestación como en el de impugnación, pero debe fijarse un cronograma para cumplir las mismas y no simplemente a esbozar este argumento sin realizar acciones tendientes a evaluar el nivel de riesgo.

En lo que respecta al segundo problema jurídico, encuentra esta Célula Judicial que la respuesta al mismo es negativa, puesto que no es plausible otorgar el esquema de seguridad solicitado por el accionante, puesto que estas solo pueden ser proporcionadas por la Unidad Nacional de Protección, en cualquiera de las dos (2) etapas que comprenden el procedimiento administrativo para la asignación de un esquema de protección personalizado para el accionante.

De igual forma, para que este tipo de solicitud se resuelva en sede judicial, el accionante debe propender por demostrar sumariamente las situaciones de riesgo que menoscaban sus derechos fundamentales. Cotejando las pruebas aportadas en el expediente, no se logra demostrar el acaecimiento de dichos sucesos de peligro que habilite al Juez Constitucional para salvaguardar de manera directa los principios rectores de la Carta Política.

En conclusión, la Sala decidirá confirmar la sentencia de primera instancia, en el sentido de tutelar los derechos fundamentales al debido proceso, vida e integridad personal del accionante, ante la negligencia de la UNP para continuar con su procedimiento administrativo de protección, y por otra parte, negar la solicitud del actor, en tanto tales funciones le competen a la UNP, siempre y cuando consideren que el riesgo y amenaza al que se encuentra sometido requiera la aplicación de dichas medidas.

Código: FCA - 008

Versión: 02 Fecha: 18-07-2017



SC5780-1-9



En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 02 del Tribunal Administrativo de Bolívar, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley;

VI.-FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Cartagena, de fecha dieciocho (18) de mayo de dos mil veinte (2020), dentro de la presente acción de tutela, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

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

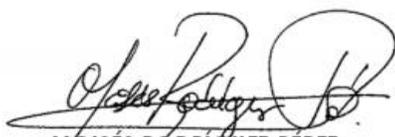
TERCERO: NOTIFÍQUESE a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

CUARTO: 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. 041 de la fecha.

LOS MAGISTRADOS


MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ


EDGAR ALEXI VASQUEZ CONTRERAS


DIGNA MARÍA GUERRA PICÓN