



Distrito Especial, Turístico y Cultural de Riohacha, once (11) de abril de dos mil veintitrés (2023)

REFERENCIA: RADICACIÓN 44-001-31-03-001-2023-00008-00.- Acción de tutela promovida por NEDDA CARRILLO contra UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN – UNP. Vinculados: VICEMINISTRO PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y ASUNTOS INTERNACIONALES DEL MINISTERIO DE DEFENSA, el CONSEJERO PRESIDENCIAL PARA LOS DERECHOS HUMANOS, el DIRECTOR DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, el DIRECTOR DE PROTECCIÓN Y SERVICIOS ESPECIALES DE LA POLICÍA NACIONAL, quienes conforman el COMITÉ DE EVALUACIÓN DE RIESGO Y RECOMENDACIÓN DE MEDIDAS – CERREM- y la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS

Se procede, dentro del término legal, a la resolución de la presente solicitud de tutela, previo los siguientes,

ANTECEDENTES

Se consiga en el escrito de tutela por parte de la accionante, se resume, que la señora Nedda Carrillo es persona protegida por la Unidad Nacional de Protección con riesgo extraordinario continuo siendo blanco de amenazas, persecuciones que han puesto en peligro su vida, integridad personal y la de su familia en el municipio de Barrancas – La Guajira, por haber sido testigo dentro del proceso en donde condenaron al señor Juan Francisco Gómez Cerchar - Kiko Gómez -

Indica que, la Unidad Nacional De Protección ordena el desmonte de su esquema (vehículo y un hombre de protección), a pesar de continuar en riesgo extraordinario y sin tener en cuenta la existente condena del señor Juan Carlos León Solano por el asesinato de su hija Yandra Cecilia Brito Carrillo, quien a la fecha es prófugo de la justicia, lo cual considera que representa un enorme peligro para ella, así como la condena del señor Marquitos Figueroa.

Relata, que desmontar el esquema a ella asignado no es lógico para el nivel de riesgo extraordinario en el que está ubicada, de tal suerte inconstitucional que la dejen desprotegida más en este momento en que el autor intelectual y determinante del homicidio de su hija está en Barranquilla.

Afirma que, La UNP pretende desmontar el esquema a ella asignado, aduciendo que remitió la resolución de desmonte, la cual termina su protección por parte del estado, pero que no llegó a su correo de forma normal y no tuvo conocimiento de dicha resolución sino hasta el día que presentó la acción de tutela, por lo que no le fue posible ejercer el derecho de defensa mediante recursos.

Sostiene que es una mujer adulta mayor que debe gozar de protección especial del estado y no quiere ser una más en esa lista de dolor solo porque la UNP no ha tenido en cuenta el peligro latente que está corriendo el cual considera que no solo es responsable el grupo armado sino el Estado Colombiano que no ha cumplido con la protección efectiva, eficiente y real de su vida e integridad.

Sostiene, además, que no debe estar rogando justicia (vehículo blindado y hombres de protección, según lo establecido para riesgo extraordinario al que pertenece) y que la aplicación de cada medida es urgente, necesaria, lo que modificaría todo aquello que de momento no le permite estar tranquila y con una zozobra constante por no poder encontrarse segura como manda la Ley.

Con la solicitud de tutela, pretende la accionante que se le tutele sus derechos fundamentales a la dignidad humana, vida e integridad personal y petición, en consecuencia, se le re-implemente su esquema de seguridad con todos los elementos incluyendo vehículo blindado y hombres de protección, como única forma de salvaguardar su integridad.

Con la solicitud de tutela se presentó:

- Escrito en oposición al desmonte.
- Captura de pantalla del envío de escrito de oposición a desmonte.
- Fallo de segunda instancia por el cual le re-implementan el esquema de seguridad a su hija Ligia Mercedes Brito Carrillo

ACTUACIÓN PROCESAL

1.- Trámite.

La solicitud de tutela fue admitida, inicialmente, por medio de auto adiado 03 de febrero de 2023 y decidida mediante fallo proferido el día 14 del mismo mes y año. Posteriormente, en virtud de la declaratoria de nulidad proferida el día 22 de marzo del año en cursos por el Tribunal Superior de Riohacha, en su Sala de Decisión Civil Laboral Familia, esta Agencia Judicial mediante auto de fecha 23 de marzo de 2023 dispuso:

*“**PRIMERO: OBEDEZCASE Y CÚMPLASE** lo resuelto por el superior en el auto adiado 22 de marzo de 2023. **SEGUNDO: ADMITIR** la solicitud de Tutela. **TERCERO: NOTIFIQUESE** el inicio del trámite de la acción al representante legal, director o a quien hagan veces en la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN – UNP y a la actora. **CUARTO: VINCULAR** al trámite tutelar al VICEMINISTRO PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y ASUNTOS INTERNACIONALES DEL MINISTERIO DE DEFENSA, el CONSEJERO PRESIDENCIAL PARA LOS DERECHOS HUMANOS, el DIRECTOR DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, el DIRECTOR DE PROTECCIÓN Y SERVICIOS ESPECIALES DE LA POLICÍA NACIONAL, quienes conforman el COMITÉ DE EVALUACIÓN DE RIESGO Y RECOMENDACIÓN DE MEDIDAS – CERREM- y al representante legal, director o a quien hagan veces en la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS, para que a través de quienes sea competente, intervengan en la presente acción presentando informe sobre los hechos y pretensiones, dentro del término de 2 días contados desde el día siguiente de la notificación de este auto. Prevéngase sobre las consecuencias del desacato de una orden de un juez de tutela –artículo 52 Decreto 2591 de 1991-. (...)”*

Las entidades accionadas y vinculadas presentaron sus respectivos informes, como se muestra:

1.1.- UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN – UNP, a través de su Jefe de Oficina Asesora Jurídica -Dr. Daniel Augusto Jorge El Saieh Sánchez- manifestó lo siguiente, se resume:

De la medida provisional decretada, se solicitó cumplir la orden judicial y suspender el desmonte programado, en consecuencia, la accionante aún continúa siendo beneficiaria de las medidas de protección en razón dicha orden judicial (anexo 2)

De la protección al derecho fundamental a la vida, seguridad, integridad personal y dignidad humana, manifiesta que esa Unidad desde el año 2013, ha sido garante de los derechos fundamentales a la vida, seguridad, integridad personal y dignidad humana de la señora Nedda Carrillo, adelantando inicialmente el respectivo estudio de nivel de riesgo, una vez se acreditó su situación de riesgo en su condición poblacional establecida en el numeral 9 del Art. 4.4.1.2.6 del Decreto 1066 de 2015 adicionada y modificado. Condición poblacional que fue verificada a lo largo del proceso surtido por parte del Cuerpo Técnico de Análisis de Riesgo – CTAR., teniendo como base la matriz de riesgo que ha arrojado el instrumento estándar de valoración del riesgo individual, el cual fue avalado por la Corte Constitucional mediante auto N° 266 del 01 de septiembre de 2009.

Así las cosas, informa sobre los últimos estudios de nivel de riesgo en favor de la señora Nedda Carrillo. Ver imagen:

Año	Orden de Trabajo.	Ponderació (matriz)	Nivel de riesgo	Numero de Resolución	Medidas Implementadas
2019	313991	56,11%	EXTRAORDINARIO	7283 de 2019 (Anexo 2)	Ratificar esquema de protección tipo 2 conformado por un (1) vehículo blindado y dos (2) hombres de protección. Ratificar un (1) un medio de comunicación y un (1) chaleco blindado.
2020	400650	54,44%	EXTRAORDINARIO	4345 de 2021 (Anexo 3)	Ratificar esquema de protección tipo 2 conformado por un (1) vehículo blindado y dos (2) hombres de protección. Ratificar un (1) un medio de comunicación y

					un (1) chaleco blindado. 1) En caso de contar con medidas de protección diferentes a las adoptadas mediante el presente acto administrativo, proceder a su ajuste y/o finalización de acuerdo con las recomendaciones hechas por el CERREM Mujeres. 2) Los miembros del CERREM Mujeres recomendaron remitir el presente caso al Programa de atención psicosocial y salud integral a víctimas - PAPSIVI, con el fin de incluir a la protegida en dicho programa. 3) Los miembros del CERREM Mujeres, recomiendan remitir el presente caso a la Secretaría de Educación Municipal de la Ciudad de Barrancas - Guajira, para solicitar apoyo con herramientas tecnológicas para Mateus Ustari CC 1193512896 (21 años), nieto de la beneficiaria, el cual cursa estudios universitarios. 4) Los miembros del CERREM Mujeres recomiendan remitir el presente caso a la Fiscalía General de la Nación, para impulso del caso. 5) Comunicar a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas-UARIV, con el fin de priorizar agendamiento para atención Humanitaria. 6) Comunicar a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas-UARIV, con el fin de vincular a la protegida en la ruta integral de reparación individual por extrema vulnerabilidad.
2022	493829	51,66%	EXTRAORDINARIO	9043 de 2022 (Anexo 4)	Ajustar las medidas de protección de la siguiente manera: Finalizar un (1) vehículo blindado y un (1) hombre de protección. Ratificar un (1) hombre de protección, un (1) un medio de comunicación y un (1) chaleco blindado

Indica que, como se observa, para el año 2022, el caso de la accionante fue revaluado por la UNP, razón por la cual, con la culminación del estudio fue presentado ante los delegados que integran interinstitucionalmente el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas -CERREM y, según los parámetros del instrumento estándar de valoración avalado por la Corte Constitucional, validaron el riesgo como extraordinario con una matriz disminuida a 51,66% realizando la siguiente recomendación: ver imagen:

"Ajustar las medidas de protección de la siguiente manera: Finalizar un (1) vehículo blindado y un (1) hombre de protección. Ratificar un (1) hombre de protección, un (1) un medio de comunicación y un (1) chaleco blindado."

Con ello, informa que, la UNP no vulnera derecho alguno de la señora Nedda Carrillo, sino por el contrario, ha sido garante de los derechos fundamentales a la vida, integridad personal y seguridad que le asiste, toda vez que se adelantó el respectivo estudio de nivel de riesgo por parte de esa entidad y como resultado fue expedida la Resolución N° 9043 del 27 de septiembre de 2022. Acto administrativo que goza de presunción de legalidad y considera que no puede ser puesto en tela de juicio por la accionante con afirmaciones personales, sin fundamentos en derecho y material probatorio suficiente.

En cuanto al proceso de notificación de la Resolución N° 9043 de 2022, indica que, por error humano por parte de un funcionario de la entidad, al momento de enviar la notificación por vía

correo electrónico, no se envió al correo escrito correctamente, por ende, se imposibilitó que llegase a la bandeja de entrada del correo suministrado por la accionante. Razón por la cual la Oficina Asesora Jurídica, encaminada a ser garantista, procedieron a surtir una nueva notificación con respecto al desmonte de medidas de protección adoptadas por los fundamentos de ley abarcados por la resolución 9043 de 2022. En virtud de ello, a partir de esa nueva notificación, comienzan a surtir los términos para que la accionante ejerza su derecho de presentar los recursos a que hubiere lugar.

Sostiene que la nueva notificación de la Resolución No. 9043 del 27 de septiembre de 2022, se llevó a cabo el día lunes 06 de febrero de 2023, enviada a través del correo del Grupo de Notificaciones de la Subdirección de Protección de la UNP, dirigida a los correos proporcionados por la accionante, los cuales son [neddadm@gmail.com](mailto:neddacm@gmail.com) y sodepigomo83@gmail.com (Anexo 5).

En síntesis, afirman que se deja sin valor y efectos la notificación y constancia de ejecutoria MEM22-00053370 (anexo 6) y se procede nuevamente a adelantar el procedimiento de notificación de la Resolución 9043 del 27 de septiembre de 2022 por medio de la notificación MEM23-00004349 (anexo 7) y en consecuencia se deberán mantener las medidas de protección al beneficiario hasta tanto no se encuentre en firme el acto administrativo en mención.

Respecto de la variación del nivel de riesgo en el tiempo, sostiene que las medidas de protección no son vitalicias, debido a que las circunstancias que le dieron origen al nivel de riesgo extraordinario varían con el tiempo, para lo cual cita la sentencia T-719 de 2003. Ver imagen:

"(...) Como consecuencia de lo anterior, se tiene que el derecho fundamental a la seguridad personal opera para proteger a las personas de los riesgos que se ubican en el nivel de los riesgos extraordinarios, que el individuo no tiene el deber jurídico de soportar-, mientras que los derechos a la vida e integridad personal se aplican para precaver riesgos que sean lo suficientemente intensos como para catalogarse de extremos, por reunir la totalidad de las características indicadas: especificidad, carácter individualizable, concreción, presencia, importancia, seriedad, claridad, discernibilidad, excepcionalidad y desproporción, además de ser graves e inminentes. En la medida en que una de estas variables vaya perdiendo fuerza en el caso concreto, o esté ausente, el riesgo pasará a la órbita de protección del derecho a la seguridad personal. En ese mismo sentido, si el riesgo no cobra la suficiente intensidad como para reunir alguna de estas características, y ser por lo mismo extraordinario, cesará de operar el citado derecho a la seguridad personal, y el riesgo deberá ser asumido por la persona, en virtud del principio de igualdad ante las cargas públicas (...)". (Subrayado y negrilla fuera de texto)

De acuerdo a dicha jurisprudencia, para la UNP es claro que los fundamentos que originaron el riesgo no son perpetuos, esto es, que la especificidad, carácter individualizable, concreción, presencia, importancia, seriedad, claridad, discernibilidad, excepcionalidad y desproporción, además de ser graves e inminentes, por el contrario, estas características propias de los hechos generadores del riesgo tienden a variar con el tiempo, y en ese sentido, también varían las medidas de protección según el nivel de riesgo ponderado.

Con lo dicho, afirma que, se otorgaron medidas debido a que los analistas determinaron que la accionante contaba con circunstancias que originaron un nivel de riesgo extraordinario en algunos casos por lo cual, en su favor se implementaron medidas de protección idóneas y de acuerdo con su nivel de riesgo, sin embargo, como se evidencia, las circunstancias han ido variando en el tiempo.

Por otra parte, informan que la recomendación de medidas de protección asignadas a los beneficiarios del programa, son competencia exclusiva del CERREM (Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas), los cuales se realizan con base en el estudio de nivel de riesgo realizado por la UNP, los cuales cuentan con las herramientas y el personal capacitado para determinar cuál es el nivel de riesgo que ostentan los evaluados. Manifiesta que sobre dicha competencia ya la Corte Constitucional se ha pronunciado en reiteradas ocasiones, citando específicamente la sentencia T-059 de 2012. Ver imagen:

"(...) De otro lado, cuestionar la efectividad del estudio de seguridad, para que sea el juez de tutela el que lo realice o lo evalúe, carece de sentido en cuanto a la naturaleza misma del requisito. El cual como se dijo pretende ser objetivo, justamente para conjurar de manera efectiva el riesgo de los ciudadanos pertenecientes o no a población vulnerable. Lo anterior resulta lógico, pues el estudio de nivel de riesgo sólo puede tener un resultado confiable cuando se hace por las autoridades encargadas de la seguridad de los ciudadanos. Por ello, el juez de tutela, cuya función no es la seguridad personal de los ciudadanos colombianos, no podría de manera confiable y eficaz determinar quién necesita medidas especiales de protección y quién no". (Negrilla fuera del texto)

Aunado a ello, afirma que la Corte Constitucional ha sido clara y enfática en señalar que corresponde a la autoridad administrativa determinar el nivel de riesgo de la persona, así como las medidas de protección correspondientes, para tal efecto cita la sentencia T-719 de 2003. Ver imagen:

"(...) La Sala precisa que el derecho a la seguridad personal genera, entre otras, las siguientes obligaciones constitucionales para las autoridades, frente a quien se ve potencialmente afectado por un riesgo extraordinario:

- 1. La obligación de identificar el riesgo extraordinario que se cierne sobre una persona, una familia o un grupo de personas, así como la de advertir oportuna y claramente sobre su existencia a los afectados. Por eso, no siempre es necesario que la protección sea solicitada por el interesado.*
- 2. La obligación de valorar, con base en un estudio cuidadoso de cada situación individual, la existencia, las características (especificidad, carácter individualizable, concreción, etc.) y el origen o fuente del riesgo que se ha identificado.*
- 3. La obligación de definir oportunamente las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar que el riesgo extraordinario identificado se materialice*
- 4. La obligación de asignar tales medios y adoptar dichas medidas, también de manera oportuna y en forma ajustada a las circunstancias de cada caso, en forma tal que la protección sea eficaz.*
- 5. La obligación de evaluar periódicamente la evolución del riesgo extraordinario, y de tomar las decisiones correspondientes para responder a dicha evolución. (...)"*

Y a su vez, cita lo manifestado por la Corte Suprema de Justicia a través de la Sala de Casación Laboral Radicación N° 29087, al propender por garantizar el respeto al resultado de las valoraciones que realicen los expertos en dicha materia. Ver imagen:

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

Con base a los anteriores fundamentos jurisprudenciales, la accionada considera que no es dable que los accionantes o la población objeto soliciten medidas de protección específicas, bajo estos fundamentos, como tampoco es procedente que por medio de una acción constitucional se otorguen estas medidas de protección, debido a que esto desconocería la competencia de los delegados interinstitucionales que conforman el CERREM como autoridad administrativa, competencia que fue avalada por la Corte Constitucional para la recomendación de medidas de protección en el marco del estudio de nivel de riesgo.

Sostiene, que para el caso de la señora Nedda Carrillo Moscote, se han garantizado sus derechos al contar con medidas de protección en su favor, medidas de protección idóneas de acuerdo con la matriz arrojada en la línea del tiempo, por lo que no es posible que, de manera directa, se otorguen medidas específicas a solicitud del beneficiario, en desconocimiento de la competencia del CERREM.

En cuanto a las amenazas que hace alusión la accionante, la UNP asegura que ya se tuvieron en cuenta en los anteriores estudios de nivel de riesgo realizados, y fueron objeto de investigación por parte de las autoridades competentes. Así mismo trae a colación lo manifestado por la Corte Constitucional, al determinar las características de una amenaza, concordante con el Decreto 1066 de 2015, modificado por el Decreto 1139 del 23 de septiembre de 2021, donde se menciona los criterios de una amenaza. Ver imagen:

- 1. Que sea específico e individualizable**
- 2. Que sea concreto, fundado en acciones o hechos particulares y manifiestos y no en suposiciones abstractas.**
- 3. Que sea presente, no remoto ni eventual**
- 4. Que sea importante, es decir, que amanece con lesionar bienes jurídicos protegidos.*
- 5. Que sea serio de materialización probable por las circunstancias del caso.*
- 6. Que sea claro y discernible.*
- 7. Que sea excepcional en la medida en que no debe ser soportado por la generalidad de los individuos.*
- 8. Que sea desproporcionado, frente a los beneficiarios que derivan la persona de la situación por la cual se genera el riesgo".*

Frente a la motivación de la Resolución 9043 de 2022, la entidad accionada afirma que la señora Nedda Carrillo en el desarrollo de la entrevista manifestó que no ha tenido amenazas recientes, por lo tanto, no ha denunciado hechos ante la Fiscalía General de la Nación. Conforme a ello,

una vez verificado el instrumento de valoración del nivel de riesgo individual, para el caso en concreto se pudo observar que el analista tuvo en cuenta la información suministrada por la Personería Municipal de Barrancas-Guajira, quienes indicaron que identificaba a Nedda Carrillo Moscote como madre de la exalcaldesa de dicha municipalidad, asesinada en el año 2012 por Marcos Figueroa y Francisco “Kiko Gómez” y por su parte la fiscalía 137 de la Unidad de Crimen Organizado informó que el caso de Yandra Brito ya terminó y está cerrado, agregando que los testigos no van a ser requeridos por esa agencia judicial ya que todas sus actuaciones finalizaron y se recopiló toda la información requerida.

Por su parte, la Dirección de Protección y Servicios Especiales SEPRO-GUPRO, adujo que no se encontró ningún tipo de registro, solicitudes de protección o informaciones de posibles amenazas y/o hechos sobrevinientes que vulneren la seguridad, libertad e integridad personal de la señora Nedda Carrillo.

A su vez la Defensoría del Pueblo informó que no hay reporte de amenazas en los sistemas de información visión web y Orfeo de dicha entidad y el hombre de protección de la evaluada indicó que no conocen de amenazas contra la misma.

La entidad accionada afirma, además, que se valoró su condición como factor diferencial de mujer viuda y persona de la tercera edad, así como sus desplazamientos, el contexto de orden público en Barrancas-La Guajira, donde existe la presencia del Bloque José Manuel Martínez Quiroz del Ejército de Liberación Nacional ELN, no obstante, en dicho municipio no hay alertas tempranas, ni informes de riesgo para la localidad.

Teniendo la información consignada, la entidad accionada manifiesta que no se evidencian elementos objetivos que pudieran soportar una amenaza real y actual en contra de la accionante, así mismo, no existen denuncias en la Fiscalía General de la Nación.

Informan, además, que existe un procedimiento ordinario dentro del programa de protección para evaluar el nivel de riesgo de los beneficiarios si existen nuevos hechos de amenazas, siempre que los mismos cumplan con las características de una amenaza desarrollada por la Corte Constitucional, esto es, la revaluación por hechos sobrevinientes establecida en el parágrafo 2° del Art. 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015, modificado por el Decreto 1139 del 23 de septiembre de 2021. Por lo tanto, consideran que la señora Nedda Carrillo Moscote cuenta con mecanismos lo suficientemente expeditos para solicitar la evaluación de su nivel de riesgo, siempre que existan nuevos hechos que cumplan con las características de una amenaza desarrollada por la Corte Constitucional y que los mismos no hayan sido valorados en las evaluaciones de nivel de riesgo realizadas anteriormente. De igual manera informan que la señora Nedda Carrillo cuenta con un esquema de protección acorde a su estudio de nivel de riesgo del caso en concreto.

Adicionalmente, manifiesta que la accionante cuenta con los recursos de ley, siendo estos los mecanismos idóneos para manifestar su inconformidad, y a su vez, cuenta con el mecanismo de evaluación de riesgo por hechos sobrevinientes mencionado anteriormente o de cualquier otro tipo de situación que pueda variar su riesgo actual.

Por todo lo anterior, la entidad accionada solicita se declare improcedente el amparo solicitado en la acción de tutela por inexistencia de vulneración de derechos fundamentales, por cuanto la señora Nedda Carrillo Moscote, cuenta con la ruta de protección estipulada en el Art. 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015, adicionado y modificado, así mismo, se surtió nuevamente la notificación y la accionante tiene a su disposición los recursos de ley para hacer valer sus derechos.

Y, que en caso de considerarse procedente, solicita denegar tutelar los derechos invocados por cuanto dicha entidad no vulnera ni amenaza derecho fundamental alguno a la señora Nedda Carrillo Moscote por el hecho de haber adoptada mediante Resolución las medidas de protección en estricta adopción de las recomendaciones dadas por el órgano interinstitucional CERREM que evaluó la situación, las cuales son las adecuadas para su caso particular, consistentes en: “ajustar las medidas de protección de la siguiente manera: Finalizar un (1) vehículo blindado y un (1) hombre de protección. Ratificar un (1) hombre de protección, un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco blindado. Medidas de protección ordenadas mediante la Resolución motivada N° 9043 del 27 de septiembre de 2022.

1.2.- UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN A LAS VÍCTIMAS, a través de su Representante Judicial Dra. Gina Marcela Duarte Fonseca, informó, se resume, que:

- La accionante no interpuso derecho de petición ante dicha entidad, por lo que no existe una vulneración al derecho fundamental de petición.
- En cuanto a las pretensiones de la accionante, la Unidad para las Víctimas no tiene dentro de sus competencias legales dicha materia.
- La señora Nedda Carrillo Moscote se encuentra incluida como víctima dentro del Registro Único de Víctimas – RUV por el hecho victimizante de homicidio de la víctima directa Yandra Cecilia Brito Carrillo mediante FUD - AG0000229758 dentro del marco normativo Ley 1448 de 2011, pero en lo que atañe a las pretensiones elevadas por la accionante, la Unidad para las Víctimas no tiene injerencia en ello.
- la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación a las Víctimas carece de competencia para dar cumplimiento a la responsabilidad endilgada por amenaza de los derechos fundamentales de la parte accionante, en consecuencia, se encuentra configurada la falta de legitimación en la causa por pasiva respecto de dicha entidad, ya que la competencia para atender la acción constitucional radicada en otras entidades.

Por lo anterior, solicita se desvincule a esa entidad de la presente acción constitucional.

1.3.- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, a través de su apoderada judicial Dra. Sandra Patricia Bohórquez Cortés, informó, se resume, que:

- Dicha entidad no es la competente para analizar los reclamos presentados por la accionante, pues las medidas de seguridad en concreto son competencia de la UNP
- La accionante pudo haber cuestionado en la vía gubernativa el acto y ante su inconformidad acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa para cuestionar lo resuelto por la UNP al momento de desmontar su esquema de seguridad, evidenciando el incumplimiento del requisito de subsidiariedad en el presente caso
- Se evidencia una inexistencia de vulneraciones de la Presidencia de la República en el presente caso, al no observarse que el accionante esté imputando alguna acción u omisión específica a dicha entidad. Por lo que considera que debe declararse la improcedencia de la presente acción de tutela y en subsidio su negación.

Concluye que, en primer lugar, la tutela presentada por la accionante resulta improcedente respecto de la Presidencia de la República, pues ésta no está legitimada en la causa para comparecer en el presente proceso, lo anterior teniendo en cuenta que la misma no tiene injerencia sobre la UNP ni tampoco es la encargada de revisar las decisiones que tome dicha entidad. Debe anotarse, que esta entidad cuenta con autonomía para dichos efectos, por lo que la Presidencia no puede intervenir en sus decisiones.

En segundo lugar, advierte que la presente acción de tutela no cumple con los requisitos de procedencia, en tanto la parte accionante considera que sus derechos fundamentales están siendo vulnerados por una resolución que decidió desmontar un esquema de seguridad del que era beneficiaria. Para la solicitud de revocar y/o modificar dichos actos administrativos el ordenamiento jurídico colombiano cuenta con mecanismos de carácter ordinario que les permitirían realizar las reclamaciones que hoy presentan a través de la acción constitucional.

Con fundamento en lo expuesto, solicita se desvincule a la Presidencia de la República cualquiera fuere el sentido de la sentencia, por improcedente, dada a la falta de legitimación en causa por pasiva en el presente caso y porque no se agotaron los recursos ordinarios que estaban disponibles para el caso concreto. Y de manera subsidiaria, solicita que se nieguen las pretensiones de la presente acción de tutela respecto de la Presidencia de la República, ante la inexistencia de una acción u omisión de dicho ente que pudiese generar alguna vulneración a los derechos fundamentales invocados por la accionante.

1.4.- MINISTERIO DEL INTERIOR, a través de su Jefe Oficina Asesora Jurídica, Dra. Luz Yolima Herrera Martínez, informó, se resume, que verificados los hechos y pretensiones que originaron la presente acción constitucional se debe desvincular a dicha entidad por no haber sido quien vulneró por acción u omisión los derechos que alega la accionante. En ese sentido alega que:

- Las pretensiones expuestas por la accionante están al margen de las funciones del Ministerio del Interior, pues su objeto infiere a temas ajenos a la competencia de esa Cartera Ministerial.
 - Respecto a las medidas de protección (esquemas de seguridad y administraciones de las mismas), aclara que, a partir del 1 de noviembre de 2011 el Ministerio del Interior procedió a trasladar a la Unidad Nacional de Protección (UNP), el Programa de Protección que actualmente se encuentra reglamentado por el Decreto 1066 de 2015, quien de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 del Decreto 4065 de 2011 ostenta plena autonomía para atender todos y cada uno de los asuntos relacionados con el cumplimiento de las funciones que le son predicables y en particular lo atinente al Programa Nacional de Protección.
 - El Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM), realiza las respectivas recomendaciones al Director de la Unidad Nacional de Protección en torno a las medidas de protección a implementar. No obstante, dichas medidas las adopta el Director de la UNP mediante acto administrativo, por medio del cual puede acoger o no las recomendaciones realizadas por CERREM
 - Aun cuando el Director(a) de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, es miembro del CERREM, la Secretaría Técnica del CERREM, está en cabeza de la UNP
 - La Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior desde el equipo de Seguimiento y Evaluación a las medidas:
 - no implementa medidas de protección
 - no concerta la hoja de ruta con las demás entidades
 - no implementa medidas de protección individual
 - no realiza actualización o revaluación del nivel del riesgo de acuerdo con el procedimiento establecido por el programa de protección y
 - no adopta medidas de emergencia
- Reitera que, quien hace la valoración inicial del riesgo es estrictamente de la competencia y responsabilidad directa de la UNP.

En síntesis, considera que, para el caso bajo examen, no puede endilgársele responsabilidad alguna al Ministerio del Interior con respecto al proceder de otra entidad que posee personería jurídica y autonomía administrativa y financiera, advirtiendo la carencia de legitimación en la causa por pasiva del ministerio del interior, como requisito sine qua non de procedencia de la presente acción constitucional, por lo que solicita declarar probada la excepción de falta de legitimación material en la causa por pasiva y la inexistencia de vulneración de los derechos fundamentales en lo que respecta al Ministerio del Interior. Como consecuencia de ello, solicita desvincular al Ministerio del Interior del presente trámite fundamental, cualquiera sea el sentido de la decisión, por la inexistencia de lesión o amenaza a los derechos fundamentales y la ausencia de hechos o responsabilidades atribuibles a esa entidad pública.

1.5.- DEPARTAMENTO DE POLICÍA GUAJIRA, a través del comandante coronel Edwin Alexander Vargas Pitacuar, informó, se resume, que, la policía Nacional nada tiene que ver con la vulneración de derechos alegada por la accionante, toda vez que no es competencia de esa institución asignar o cancelar esquemas de protección a aquellas personas cuyos riesgos estén latentes o en su defecto hayan desaparecido, cuya competencia recae de manera exclusiva sobre la Unidad Nacional de Protección, la cual fue creada a través de Decreto 4065 de 2011, por lo que solicita se desvincule al Director de Protección de Servicios Especiales de la Policía Nacional de la presente diligencia constitucional por falta de legitimación por pasiva.

Considerando que se cuentan con los elementos de juicio necesarios para dictar un fallo acorde a la Norma Superior, la acción de tutela se falla, previas las siguientes,

CONSIDERACIONES

1.- Naturaleza de la acción incoada.

La acción de tutela en los términos consignados en el artículo 86 del Documento Constitucional y desarrollados por el Decreto 2591 de 1991, constituye un instrumento jurídico-procesal de naturaleza especial, mediante el cual se pretende obtener de los jueces, a través de un procedimiento preferente y sumario, la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales de las personas, cuando quiera que estos sean vulnerados o amenazados por la acción u omisión de una autoridad pública o en los eventos establecidos para los particulares, siempre y cuando el accionante no disponga de otro medio de defensa judicial idóneo para obtener la pretendida protección.

2.- Problema a resolver.

Con fundamento en los hechos expuestos en el escrito de tutela, el informe presentado por la parte accionada y vinculados, así como de las pruebas obrantes en el expediente, corresponde a este Despacho establecer si la Unidad Nacional de Protección, adscrita al Ministerio del Interior, vulneró los derechos fundamentales alegados por la actora Nedda Carrillo Moscote, al ordenar el desmonte de su esquema de seguridad consistente en un vehículo blindado y un hombre de protección, mediante resolución N° 9043 del 27 de septiembre de 2022, acto administrativo que según la accionante no le fue notificado, por lo que no pudo ejercer su derecho de defensa mediante los recursos de ley.

3. Jurisprudencia aplicable al caso concreto.

El derecho a la seguridad personal tiene, para la Corte Constitucional, una triple connotación jurídica en razón a que en sí mismo representa un valor constitucional, un derecho colectivo y un derecho fundamental.

El carácter de valor constitucional se colige del preámbulo de la Constitución, al indicar que fue voluntad del pueblo soberano asegurar la vida, la convivencia y la paz, y del artículo 2°, según el cual las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades. De esta manera, la Corte ha estimado que la seguridad se constituye en uno de los puntos cardinales del orden público, en tanto garantiza “... las condiciones necesarias para el ejercicio de todos los derechos y libertades fundamentales por parte de las personas que habitan el territorio nacional”.

También, ha precisado que la seguridad es un derecho colectivo, “es decir, un derecho que asiste en forma general a todos los miembros de la sociedad, quienes se pueden ver afectados por circunstancias que pongan en riesgo bienes jurídicos colectivos tan importantes para el conglomerado social, como el patrimonio público, el espacio público, la seguridad y salubridad públicas, la moral administrativa, el medio ambiente o la libre competencia económica (Art. 88, C.P.).”

Finalmente esta Corte, ha considerado a la seguridad como un derecho individual, en la medida en que es “aquél que faculta a las personas para recibir protección adecuada por parte de las autoridades, cuando quiera que estén expuestas a [amenazas] que no tienen el deber jurídico de tolerar, por rebasar 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.”

Ahora bien, el derecho a la seguridad no aparece expresamente nominado como fundamental en la Constitución, sino que ese estatus deriva de una interpretación sistemática de la Carta Fundamental (preámbulo, arts. 2°, 12, 17, 18, 28, 34, 44, 46 y 73 C.P.), y de diversos instrumentos internacionales que hacen parte del ordenamiento jurídico interno, en virtud del bloque de constitucionalidad (arts. 93 y 94 C.P), como son: (i) la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 7°, Nral. 1°), incorporada a la legislación colombiana mediante Ley 16 de 1972; y (ii) el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 9°, Nral. 1°), aprobada mediante Ley 74 de 1968. Así mismo, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. 1°) y la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, aceptada como costumbre internacional a partir de la promulgación de Teherán el 13 de marzo de 1968, aluden al derecho a la seguridad (art. 3°).

Bajo este contexto, la Corte ha precisado que el derecho a la seguridad personal, no se circunscribe, exclusivamente, a los casos en los que esté comprometida la libertad individual, sino que comprende todas aquellas garantías que en un momento dado puedan verse afectadas y que requieran protección por parte del Estado, concretamente la vida y la integridad personal como derechos básicos para la existencia misma de las personas, Conforme con lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha señalado que “el énfasis principal de la labor protectora de las autoridades ha sido la provisión efectiva de las condiciones mínimas de seguridad que posibilitan la existencia de los individuos en sociedad, sin estar expuestos a riesgos extraordinarios de recibir daños en su contra.”

En conclusión, la seguridad debe ser entendida como valor constitucional, derecho colectivo y fundamental, precisándose, respecto de este último, que se constituye en una garantía que debe ser preservada por el Estado, no circunscribiéndose su ámbito de protección a las personas privadas de la libertad, sino que también se extiende 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 e integridad personal.

Escala de riesgos y amenazas para brindar protección especial por parte del Estado. Precisión conceptual efectuada en la sentencia T-339 de 2010. Reiteración de jurisprudencia. T- 707-2014.

En un principio, la Corte, al hacer referencia a los tipos de riesgos existentes, frente a los cuales debe protegerse el derecho a la seguridad personal, precisó que la categorización del riesgo, entendiéndose que el mismo puede ser mínimo, ordinario, extraordinario, extremo o consumado, resulta *“crucial para diferenciar el campo de aplicación del derecho a la seguridad personal de las órbitas de otros dos derechos fundamentales con los cuales está íntimamente relacionado, sin confundirse con ellos: la vida y la integridad personal”*

En tal virtud, se concluyó que el derecho a la seguridad personal, solo se puede invocar cuando el titular está sometido a un riesgo extraordinario que amenace la vida o la integridad personal, caso en el cual el afectado podrá exigir que las autoridades le brinden protección especial.

Al respecto, la Corte consideró necesario precisar en Sentencia T-339 de 2010 la diferencia entre riesgo y amenaza, con el fin de determinar el ámbito en el que es necesario que el Estado disponga de medidas de protección especiales. En tal contexto, señaló que *“el riesgo es siempre abstracto y no produce consecuencias concretas, mientras que la amenaza supone la existencia de señales o manifestaciones que hagan suponer que algo malo va a suceder. En otras palabras, la amenaza supone la existencia de ‘signos objetivos que muestran la inminencia de la agravación del daño’. Por este motivo, ‘cualquier amenaza constituye un riesgo, pero no cualquier riesgo es una amenaza’”*.

En ese orden de ideas, indicó que cuando la jurisprudencia constitucional alude a los tipos de riesgo extraordinario y extremo, *“se refiere con más exactitud al concepto de amenaza pues no es suficiente con que exista una contingencia de un posible daño sino que debe haber alguna manifestación, alguna señal, que haga suponer que la integridad de la persona corre peligro.”* Por tal razón, estimó necesario establecer además de una escala de riesgos, una escala de amenazas. Al respecto, este tribunal dijo:

“[N]o se debe hablar únicamente de escala de riesgos sino de escala de riesgos y amenazas pues los dos primeros niveles de la escala se refieren al concepto de riesgo en la medida en la que, en estos niveles, existe una posibilidad abstracta y aleatoria de que el daño se produzca. En cambio, en los dos últimos niveles de la escala, ya no existe un riesgo únicamente sino que existe una amenaza en la medida en la que existen hechos reales que, por su sola existencia, implican la alteración del uso pacífico del derecho atacado y hacen suponer que la integridad de la persona corre peligro.”

De igual manera, resaltó que también resulta impreciso hablar de *riesgo consumado*, pues una vez consumado el daño, no puede hablarse de riesgo, razón por la que dicha expresión debe ser reemplazada por *daño consumado*.

En consecuencia, la escala de riesgo y amenaza que debe ser aplicada a casos en los que es solicitada protección especial por parte del Estado, fue precisada por este tribunal en los siguientes términos:

“1) Nivel de riesgo: existe una posibilidad abstracta y aleatoria de que el daño a la vida o a la integridad personal se produzca. Este nivel se divide en dos categorías: a) riesgo mínimo: categoría hipotética en la que la persona sólo se ve amenazada por la muerte y la enfermedad naturales y; b) riesgo ordinario: se refiere a aquel riesgo que proviene tanto de factores internos como externos a la persona y que se deriva de la convivencia en sociedad. En este nivel de la escala, los ciudadanos deben soportar los riesgos que son inherentes a la existencia humana y a la vida en sociedad.

Cuando una persona pertenece a este nivel, no está facultada para exigir del Estado medidas de protección especial, pues su derecho a la seguridad personal no está siendo afectado en la medida en la que el riesgo de daño no es una lesión pero sí, en el mejor de los casos, un riesgo de lesión.

2) Nivel de amenaza: existen hechos reales que, de por sí, implican la alteración del uso pacífico del derecho a la tranquilidad y que hacen suponer que la integridad o la libertad de la persona corren verdadero peligro. En efecto, la amenaza de daño conlleva el inicio de la alteración y la merma del goce pacífico de los derechos fundamentales debido al miedo razonable que produce visualizar el inicio de la destrucción definitiva del derecho. Por eso, a partir de este nivel, el riesgo se convierte en amenaza. Dependiendo de su intensidad, este nivel se divide en dos categorías:

Amenaza ordinaria: Para saber cuándo se está en presencia de esta categoría, el funcionario debe hacer un ejercicio de valoración de la situación concreta y determinar si ésta presenta las siguientes características: i. Existencia de un peligro específico e individualizable. Es decir, preciso, determinado y sin vaguedades; ii. Existencia de un peligro cierto, esto es, con elementos objetivos que permitan inferir que existe una probabilidad razonable de que el inicio de la lesión del derecho se convierta en destrucción definitiva del mismo. De allí que no pueda tratarse de un peligro remoto o eventual; iii. Tiene que ser importante, es decir que debe amenazar bienes o intereses jurídicos valiosos para el sujeto como, por ejemplo, el derecho a la libertad; iv. Tiene que ser excepcional, pues no debe ser un riesgo que deba ser tolerado por la generalidad de las personas y, finalmente, v. Deber ser desproporcionado frente a los beneficios que deriva la persona de la situación por la cual se genera el riesgo.

Cuando concurren todas estas características, el sujeto podrá invocar su derecho fundamental a la seguridad personal para recibir protección por parte del Estado, pues en este nivel, se presenta el inicio de la lesión del derecho fundamental y, en esta medida, se presenta un perjuicio cierto que, además, puede o no agravarse. Por estos motivos, la persona tiene derecho a que el Estado intervenga para hacer cesar las causas de la alteración del goce pacífico del derecho o, al menos, para evitar que el inicio de la lesión se vuelva violación definitiva del derecho.

Amenaza extrema: una persona se encuentra en este nivel cuando está sometida a una amenaza que cumple con todas las características señaladas anteriormente y además, el derecho que está en peligro es el de la vida o la integridad personal. De allí que, en este nivel, el individuo pueda exigir la protección directa de sus derechos a la vida y a la integridad personal y, en consecuencia, no tendrá que invocar el derecho a la seguridad como título jurídico para exigir protección por parte de las autoridades.

Por lo tanto, en el nivel de amenaza extrema, no sólo el derecho a la seguridad personal está siendo violado sino que, además, también se presenta la amenaza cierta que muestra la inminencia del inicio de la lesión consumada de los derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal. De allí que, cuando la persona esté en este nivel, tiene el derecho a que el Estado le brinde protección especializada.

3) Daño consumado: se presenta cuando ya hay una lesión definitiva del derecho a la vida o a la integridad personal. En el evento de presentarse lo segundo, dicha lesión a la integridad personal también genera la protección especial no sólo frente a la integridad personal sino también frente a la vida."

Con fundamento en lo anterior, cuando una persona está sometida a un nivel de riesgo, ese simple hecho no representa violación alguna del derecho a la seguridad personal, pues el riesgo normal, aquel que se deriva de la existencia misma y de la vida en sociedad, debe ser soportado por toda persona. Lo contrario, ocurre con la amenaza que es la que se presenta cuando existen alteraciones 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. Así, lo definitivo para determinar si se vulneró o no el derecho a la seguridad personal es que la circunstancia en la que se encuentra el ciudadano sea excepcional o extrema, lo que exige que, por ejemplo, los mensajes, riesgos, intimidaciones o amenazas recibidas deben ser específicos e individualizables, concretos, presentes, importantes, serios, claros, excepcionales y desproporcionados.

Además, no se puede obviar el hecho de que en la regulación actual los programas de protección de la seguridad personal proceden luego de la realización de estudios de niveles de riesgo, en los cuales se evalúa qué tipo de características reúnen las denuncias hechas por los solicitantes,

lo que permite hacer recomendaciones sobre las medidas de protección cuando se advierte la presencia de una situación que afecta el derecho a la seguridad de la persona. Ahora bien, independientemente de que se categorice como riesgo o amenaza, cuando una persona afronta una circunstancia que pone en peligro su seguridad personal y se trata de una situación excepcional o extrema, el Estado tiene la obligación de brindarle medidas de protección oportunas y adecuadas, que correspondan a un estudio serio y proporcionado del nivel de riesgo en el que se encuentre.

Cabe reiterar que el derecho a la seguridad personal es susceptible de protección a través de la acción de tutela cuando el riesgo al que se enfrenta el accionante es calificado. En otras palabras, no todo riesgo al que se somete una persona genera la vulneración de la seguridad personal y, por ende, no todo riesgo legitima al afectado para solicitar del Estado medidas especiales de protección. El riesgo que enfrenta un ciudadano puede ser calificado en una escala como: mínimo, ordinario, extraordinario, extremo o consumado y solo son susceptibles de garantía especial por parte del Estado quienes afronten peligros frente a su vida y su integridad excepcional o extremos.

A su vez, la Corte Constitucional ha sostenido que la solicitud de protección que se haga al Estado exige el deber correlativo del peticionario de probar, al menos sumariamente, los hechos que demuestren o permitan deducir que se encuentra expuesto a una situación que amenace sus derechos. Es por ello que se debe acreditar la naturaleza e intensidad de la amenaza respecto de la cual se pide la protección. Esto conlleva por parte de las autoridades competentes la obligación de identificar el tipo de amenaza que recae sobre la persona y definir de manera 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 sujetas a un nivel mayor de amenazas.

En ese contexto, se tiene entonces que el reconocimiento y la efectividad del derecho a la seguridad personal, impone para el Estado la carga prestacional de suministrar, dependiendo del grado de amenaza en cada caso concreto, las medidas de seguridad pertinentes para garantizar la salvaguarda de los derechos a la vida y a la integridad personal, razón por la cual se ha considerado que el legislador desempeña un papel importante a la momento de precisar el contenido del derecho a la seguridad personal mediante programas, procedimientos, medidas e instituciones dispuestas para tal fin. No obstante, la jurisprudencia ha dispuesto que en aquellos casos en los que no hay normas aplicables 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”* pues lo contrario implicaría desconocer la aplicación directa de la Constitución y el carácter inalienable de los derechos fundamentales.

Con fundamento en lo anterior, se tiene que las autoridades están instituidas para garantizar la efectividad del derecho fundamental a la seguridad personal, no solo 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. Así mismo, que no proceden medidas preventivas cuando se ha concretado y materializado un daño consumado, sino de otro orden, *“en especial sancionatorias y reparatorias”*.

4. Requisitos de Procedibilidad de una Acción de Tutela.

De conformidad con el artículo 86 Superior y en concordancia con lo previsto en los artículos 1º, 5, 6, 8, 10 y 42 del Decreto 2591 de 1991, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela son: (i) legitimación en la causa por activa; (ii) legitimación en la causa por pasiva; (iii) inmediatez; y, (iv) subsidiariedad.

Con fundamento en lo expuesto, es necesario verificar el cumplimiento de los requisitos de procedencia formal de la acción, como acto previo al estudio de la presunta vulneración – problema jurídico-, asunto del cual este Despacho se ocupará a continuación:

Respecto de la **legitimación en la causa por activa**, por regla general se considera que la tiene la persona cuyo derecho fundamental considera están siendo amenazados o vulnerados, en el caso en estudio, teniendo en cuenta que la acción de tutela fue presentada por la señora Nedda Carrillo, quien es la persona cuyos derechos fundamentales presuntamente han sido

vulnerados por el accionar de la entidad accionada, este Despacho encuentra satisfecha la legitimación en la causa por activa de la accionante para interponer la presente acción de tutela.

En lo relativo a la **legitimación en la causa por pasiva**, encontramos que ésta deberá ser ejercida contra la persona natural o jurídica que presuntamente pueda ser la responsable de la amenaza o vulneración que alega el accionante. En el caso concreto, se reitera, la parte actora dirigió la presente acción contra la Unidad Nacional De Protección – UNP, quien mediante Resolución N° 9043 del 27 de septiembre de 2022, ajustó las medidas de protección asignada a la señora Nedda Carrillo, cuya decisión presuntamente vulnera los derechos fundamentales alegados por la accionante, por lo que el Despacho encuentra acreditada la legitimación.

En cuanto a los vinculados, de conformidad con los informes presentados, se concluye que éstos no cuentan con legitimación en la causa por pasiva, por cuanto la decisión adoptada mediante Resolución N° 9043 del 27 de septiembre de 2022, la cual es la razón que dio origen a la presente acción constitucional, es competencia exclusiva de la accionada Unidad Nacional de Protección (UNP), quien además se encuentra a cargo de la Secretaría Técnica del CERREM, comité encargado de realizar las recomendaciones (que pueden ser o no acogidas) al Director de la UNP en torno a las medidas de protección a implementar.

Con relación a la **inmediatez**, este requisito de procedibilidad le impone al tutelante el deber de formular la acción de tutela en un término prudente y razonable respecto del hecho o la conducta que se dice causa la vulneración de derechos fundamentales. En el caso en estudio, la tutela es interpuesta en el decir de la parte actora, porque a causa del desmonte de su esquema de seguridad ordenado por la entidad accionada, queda desprotegida corriendo un peligro latente. Habida consideración que, aunque el hecho generador de la presente acción ocurrió el 27 de septiembre de 2022 (según resolución aportada), la accionante afirma haberse enterado en la fecha de presentación de tutela, por lo que se entiende que la misma se instauró dentro de un plazo razonable, bajo el entendido que la Corte Constitucional ha reiterado que cuando el actor alegue que aún persiste la vulneración de sus derechos fundamentales se debe presumir el requisito de inmediatez

Por último, se debe analizar el requisito de **subsidiaridad**, el cual exige que el peticionario despliegue de manera diligente los medios judiciales que estén a su disposición, siempre y cuando ellos sean idóneos y efectivos para la protección de los derechos que se consideran vulnerados o amenazados. Ha sostenido también que, una acción judicial es *idónea* cuando es materialmente apta para producir el efecto protector de los derechos fundamentales, y es *efectiva* cuando está diseñada para brindar una protección oportuna a los derechos amenazados o vulnerados. La idoneidad y efectividad de los medios de defensa judicial no pueden darse por sentadas ni ser descartadas de manera general sin consideración a las circunstancias particulares del caso sometido a conocimiento del Juez (T-222-2014).

En otros términos, no puede afirmarse que determinados recursos son siempre idóneos y efectivos para lograr determinadas pretensiones, sin consideración a las circunstancias del caso concreto.

Concordante con lo anterior, la jurisprudencia Constitucional ha reiterado que por regla general la acción de tutela no procede para controvertir la validez y la legalidad de los actos administrativos, en razón a que, la naturaleza residual y subsidiaria de este mecanismo constitucional impone al ciudadano la carga razonable de acudir previamente, a través de los respectivos medios de control ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, con el fin de solucionar los conflictos de la administración y proteger los derechos de las personas. T - 198 de 2006.

En este sentido la Corte manifestó en la sentencia T-030 de 2015 que, conforme al carácter residual de la tutela, no es en principio, este mecanismo el medio adecuado para convertirlas actuaciones administrativas, puesto que para ello están previstas las acciones ante la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo, en ese escenario, la acción de tutela obra como ocurría como mecanismo transitorio de protección de los derechos fundamentales cuando quiera que esperar a la respuesta de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa pudiera dar lugar a un perjuicio irremediable, aclarándose con posterioridad que también debe constar que el medio de control preferente carece de idoneidad y eficacia para garantizar la protección oportuna e inmediata sobre los derechos fundamentales vulnerados, sólo así se podría desplazar la órbita de competencia del Juez Contencioso Administrativo.

Por ello previo a decir si se cumple o no con este requisito, este Despacho se dispone a analizar el caso en estudio.

Descendiendo al *sub examine*, encontramos, de acuerdo a las pruebas obrantes en el expediente que a la señora Nedda Carrillo, identificada con cédula de ciudadanía N° 26.982.622, madre de la exalcaldesa de Barrancas La Guajira (Yandra Cecilia Brito Carrillo, asesina en el año 2012), le fue asignado por la Unidad Nacional de Protección un esquema de protección tipo 2 conformado por un (1) vehículo blindado y dos (2) hombres de protección, así como un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco blindado; las cuales fueron ratificadas mediante resoluciones 7283 de 2019 y 4345 de 2021.

No obstante, la accionante en su escrito de tutela refiere que a su correo no llegó dicha resolución por lo que desconocía el contenido de la misma hasta el día 02 de febrero del presente año, lo que la motivó a interponer la presente acción de tutela en la misma fecha. Afirmación que no es desvirtuada por la parte accionada, por el contrario, ratifica lo alegado por la accionante al indicar que, por error humano por parte de un funcionario de la entidad, al momento de enviar la notificación por vía correo electrónico, no se envió al correo escrito correctamente, por ende, se imposibilitó que llegase a la bandeja de entrada del correo suministrado por la accionante.

COMUNICACIÓN INTERNA	
MEM23-00004349	
FECHA :	LUNES, 6 DE FEBRERO DE 2023
DE :	JEFE OFICINA ASESORA JURÍDICA
PARA :	SUBDIRECTOR DE PROTECCIÓN (E)
ASUNTO :	Dejar sin valor y efectos la notificación y la constancia de ejecutoria MEM22-00053370

Estimado Subdirector de Protección,

El Grupo de notificaciones mediante correo electrónico del día 06 de febrero de 2022, recibió solicitud del Grupo de Tutelas, a través del cual nos informan que para el caso de la señora NEDDA CARRILLO MOSCOTE identificada con C.C No. 26982622, amerita revisión del caso en concreto, por cuanto la beneficiaria no tiene conocimiento del contenido del acto administrativo Resolución No. 9043 del 27 de septiembre de 2022.

Al respecto, es nuestro deber informar que, una vez revisado el procedimiento de notificación, se evidenció que, al hacer el cruce de información para realizar la debida notificación se suprimió la información correspondiente a la beneficiaria y se remitió a un correo electrónico que no era el perteneciente a la evaluada.

Por lo anterior, se procede, mediante el presente documento a dejar sin valor y sin efecto el procedimiento notificación y la constancia ejecutoria con número de MEM22-00053370 y se procede nuevamente a adelantar el procedimiento de notificación de la Resolución 9043 del 27 de septiembre de 2022, motivo por el cual el término para presentar recursos aún se encuentra vigente y en consecuencia se deberán mantener las medidas de protección al beneficiario hasta tanto no se encuentre en firme el acto administrativo en mención.

Atentamente,

DANIEL AUGUSTO JORGE EL SAIEH SÁNCHEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Nombre

fingee

Fecha

En ese orden de ideas, tenemos que lo pretendido con la tutela es que se reimplemente el esquema de seguridad de la señora Nedda Carrillo, consistente en un (1) vehículo blindado, dos (2) hombres de protección, un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco blindado para salvaguardar su vida e integridad; el cual le fue reajustado por la Unidad Nacional de Protección mediante Resolución 9043 de fecha 27 de septiembre de 2022, sustrayéndole el vehículo blindado y un (1) hombre de protección; y, con el informe tutelar la entidad accionada aportó prueba de la expedición de una comunicación interna (MEM23-00004349) de fecha lunes 06 de febrero de 2023, con la cual, aunque no se ordene la reimplementación del sistema de seguridad solicitado, le permite a la accionante poder ejercer su derecho de presentar los recursos a que hubiere lugar contra el acto administrativo cuestionado y en consecuencia se le mantendrá las medidas de protección inicial hasta tanto no se encuentre en firme la referida Resolución, pues en la mencionada comunicación interna (MEM23-00004349) emitida por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Unidad Nacional de Protección, se expresa que:

“...para el caso de la señora NEDDA CARRILLO MOSCOTE identificada con C.C No. 26982622 (...) se procede, mediante el presente documento a dejar sin valor y sin efecto el procedimiento notificación y la constancia de la Resolución 9043 del 27 de septiembre de 2022, motivo por el cual el término para presentar recursos aún se encuentra vigente y en consecuencia se deberán mantener las medidas de protección al beneficiario hasta tanto no se encuentre en firme el acto administrativo en mención.”

Así las cosas, para decidir este Despacho la presente solicitud tutelar debe tener en cuenta que tal y como se señaló anteriormente, una de las obligaciones del Estado en virtud del derecho a la seguridad personal consiste en la adopción oportuna de medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar que la amenaza se materialice o incremente. Bajo ese supuesto, se tiene que, en el caso en estudio, la seguridad personal de la actora se encuentra, en principio garantizada a través de las medidas de protección que le fueron recomendadas por la Unidad Nacional de Protección, las cuales se mantendrán hasta tanto no se encuentre en firme la Resolución 9043 del 27 de septiembre de 2022, acto administrativo que se dispuso fue notificado a la accionante el día lunes 06 de febrero de 2023, enviada a través del correo del Grupo de Notificaciones de la Subdirección de Protección de la UNP, dirigida a los correos proporcionados por la accionante, los cuales son neddacm@gmail.com y sodepigomo83@gmail.com, surtido el cual empezará a correr los términos para que pueda acudir a la vía administrativa a través de un mecanismo legal, necesario y diligente (recursos), toda vez que la acción de tutela solo opera como mecanismo transitorio para proteger un derecho fundamental si se demostrare un perjuicio irremediable que no permitiera que el accionante acudiera al referido procedimiento administrativo sino directamente a la acción de tutela.

Por lo expuesto, del análisis de las pruebas aportadas en expediente, se deberá declarar la improcedencia del mecanismo de amparo, pues no es posible intervenir en el asunto pretendido, para el caso el restablecimiento del esquema de seguridad inicialmente asignado a la señora Nedda Carrillo, consistente en un (1) vehículo blindado, dos (2) hombres de protección, un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco blindado, el cual le fue reajustado por la Unidad Nacional de Protección mediante Resolución 9043 de fecha 27 de septiembre de 2022, sustrayéndole el vehículo blindado y un (1) hombre de protección, pues estas decisiones están precedidas de un procedimiento y de un estudio técnico que se presume razonable y objetivo propio de las obligaciones de la entidad accionada UNP. Más aun cuando en el caso concreto la Unidad Nacional de Protección -UNP- emitió una comunicación interna (MEM23-00004349) dentro del trámite tutelar, dejando sin valor y sin efectos la notificación y constancia de ejecutoria MEM22-00053370, restableciendo los términos para que la accionante presente los recursos de ley y manteniéndole las medidas de protección hasta tanto no se encuentre en firme el acto administrativo objeto de controversia (Resolución 9043 del 27 de septiembre de 2022).

Todo lo anterior, porque es necesario precisar que la adopción de las medidas de protección depende en buena parte de los estudios técnicos adelantados por los expertos en la materia, quienes, en el presente caso, deberán tomar una decisión y esa decisión es objeto de recursos de ley, recursos que la actora habrá de interponer una vez le sea notificada en debida forma la Resolución 9043 del 27 de septiembre de 2022.

Así las cosas, este Despacho negará la acción de tutela impetrada por la señora Nedda Carrillo, por improcedente al no cumplir con el requisito de subsidiaridad, y se levantará la medida provisional inicialmente decretada, teniéndose en cuenta las consideraciones de este proveído.

En mérito de lo expuesto se,

RESUELVE

PRIMERO: NEGAR por improcedente el amparo de los derechos invocados por la señora **NEDDA CARRILLO** en contra de **UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN - UNP**, Vinculados: **VICEMINISTRO PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y ASUNTOS INTERNACIONALES DEL MINISTERIO DE DEFENSA**, el **CONSEJERO PRESIDENCIAL PARA LOS DERECHOS HUMANOS**, el **DIRECTOR DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS**, el **DIRECTOR DE PROTECCIÓN Y SERVICIOS ESPECIALES DE LA POLICÍA NACIONAL**, quienes conforman el **COMITÉ DE EVALUACIÓN DE RIESGO Y RECOMENDACIÓN DE MEDIDAS - CERREM-** y la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS**, teniéndose en cuenta las consideraciones de este proveído.

SEGUNDO: LEVANTAR la medida provisional

TERCERO: NOTIFIQUESE la presente decisión en la forma ordenada en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991, y si no fuere impugnada, por Secretaría remítase para su eventual revisión a la Corte Constitucional.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

El Juez,

CÉSAR ENRIQUE CASTILLA FUENTES

Firmado Por:

Cesar Enrique Castilla Fuentes

Juez Circuito

Juzgado De Circuito

Civil 001

Riohacha - La Guajira

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **70203d24c110acac2c38f05bad0f29d14ef1a44533492bf1fb944f0c417d4596**

Documento generado en 11/04/2023 07:18:51 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>