REPÚBLICA DE COLOMBIA

DEPARTAMENTO DE ARAUCA
TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE ARAUCA
SALA ÚNICA DE DECISIÓN

Aprobado Mediante Acta de Sala No. 103

Magistrada Ponente: MATILDE LEMOS SANMARTÍN

Arauca, marzo diez (10) de dos mil veintidós (2022)

REFERENCIA:	**81-001-31-03-001-2022-00001-01**
RAD. INTERNO:	**2022-00053**
ACCIÓN:	**TUTELA DE SEGUNDA INSTANCIA**
ACCIONANTE:	**FREDDY ALEXANDER GÓMEZ CISNEROS**
ACCIONADOS:	**UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN –UNP** y **OTROS**.

OBJETO DE LA DECISIÓN

Decide esta Corporación la impugnación interpuesta por el señor FREDDY ALEXANDER GÓMEZ CISNEROS contra la sentencia de enero 27 de 2022, proferida por el Juzgado Civil del Circuito de Arauca[1], mediante la cual negó el amparo de los derechos fundamentales invocados por el actor.

ANTECEDENTES

Refirió el señor FREDDY ALEXANDER GÓMEZ CISNEROS en su escrito de tutela[2], que en la actualidad ostenta la representación legal de la entidad Autopartes El Arauco y se encuentra incluido en el Registro Único de Víctimas - RUV por causa de la violencia que vive el país.

Indicó que la Unidad Nacional de Protección – UNP, mediante resolución No. 5763 del 26 de julio de 2021, una vez analizado su nivel de riesgo adoptó las recomendaciones emitidas por el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendaciones de Medidas – CERREM, e implementó

[1] Dr. Jaime Poveda Ortigoza
[2] Cdno digital del Juzgado, Ítem 3 Fls. 1 a 28

un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco blindado por doce (12) meses, como consecuencia de la matriz extraordinaria arrojada de 51.11%.

Aseguró, que el 15 de diciembre de 2021, cuando se trasladaba a entregar unos vehículos blindados a la Unidad Administrativa Especial de Salud de Arauca - UAESA, fue abordado por unos sujetos que portaban armas de fuego, quienes luego de ingresar arbitrariamente a los automotores lo trasladaron al otro costado del río Arauca, jurisdicción del país de Venezuela, allí le ataron los brazos y piernas a una silla, siendo interrogado por el *«comandante ORLANDO segundo al mando en la zona y comandante CHARLEY mano derecha del segundo al mando»* (sic).

Informó, que *«después de más de cinco horas»* de estar retenido por el grupo insurgente fue liberado en un paraje despoblado del territorio venezolano, y ya en el municipio de Arauca acudió al puesto de control de la Policía Nacional ubicado en el Puente Internacional, lugar donde instauró la denuncia por el delito de *secuestro*.

Expuso, que en los días posteriores le fue enviada al correo electrónico copia de la noticia criminal No. 810016001133202101245, donde sólo se hacía relación al hurto de unos automotores, percatándose que el funcionario de la policía judicial que recepcionó su declaración no registró los hechos concernientes a la privación de la libertad, razón por la cual el 17 de enero de 2022 presentó escrito en la Fiscalía General de la Nación dando a conocer nuevamente los sucesos acontecidos el 15 de diciembre de 2021.

Señaló que la Defensoría del Pueblo, la Personería Municipal y la UNP tienen pleno conocimiento que los grupos al margen de la ley lo han declarado objetivo militar, y; que pese a las actuales medidas de protección que tiene asignada siente temor por su vida, pues considera que estas no responden al riesgo extraordinario que presenta y por lo tanto no mitigan su vulnerabilidad.

Conforme a lo anterior, pidió el amparo de sus derechos fundamentales a la vida, integridad personal, dignidad humana, seguridad, igualdad, debido proceso y trabajo, para que, como consecuencia de ello, se ordene a la Unidad Nacional de Protección - UNP adopte las providencias necesarias para salvaguardar su vida.

Como medida provisional solicitó ordenar a la UNP le asigne de forma transitoria un esquema de seguridad que le permita salvaguardar su vida, integridad y seguridad personal.

Anexó como prueba de sus afirmaciones: copia de la denuncia presentada en la Fiscalía General de la Nación[3] y de la resolución No. 5763 del 26 de julio de 2021[4].

SINOPSIS PROCESAL

Presentado el escrito de tutela el asunto fue asignado el 18 de enero de 2022 al Juzgado Civil del Circuito de Arauca[5], Despacho que el 20 de ese mismo mes y año[6] procedió a: *(i)* admitir la acción constitucional contra la Unidad Nacional de Protección- UNP; *(ii)* vincular a la entidad Autopartes El Arauco, Ministerio de Defensa, Ministerio del Interior, Unidad Administrativa Especial de Salud de Arauca – UAESA, Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas – UARIV, Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendaciones de Medidas – CERREM, Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información –CTRAI, Grupo de Valoración Preliminar – GVP, Fiscalía General de la Nación – Seccional Arauca y el Departamento de Policía de Arauca; *(iii)* ordenar la medida provisional a favor de FREDDY ALEXANDER GÓMEZ CISNEROS, ordenando a la UNP y al Coordinador de la Policía Nacional de Arauca verifiquen el estado de seguridad del actor; *(iv)* decretar pruebas, y; *(v)* por último, correr traslado a la accionada y a los vinculados para que ejercieran su derecho de defensa y contradicción.

INFORME DE LA ACCIONADA Y LOS VINCULADOS

- La Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas – UARIV [7] manifestó, que una vez verificado el Registro Único de Víctimas – RUV se evidenció que el señor FREDDY ALEXANDER GÓMEZ CISNEROS se encuentra incluido por el hecho victimizante de amenaza, bajo el marco normativo de la Ley 1448 de 2011, y; en lo que respecta a la presunta transgresión de garantías fundamentales señaló que la entidad no ha vulnerado los derechos del actor, por lo que solicitó su desvinculación del trámite.

[3] Cdno digital del Juzgado, Ítem 4 Fls. 1 a 5
[4] Cdno digital del Juzgado, Ítem 4 Fls. 6 a 11
[5] Cdno digital del Juzgado, Ítem 5 Fl. 1
[6] Cdno digital del Juzgado, Ítem 7 Fls. 1 a 2
[7] Cdno digital del Juzgado, Ítem 9 Fls. 1 a 5

- La Dirección Seccional de Fiscalías de Arauca[8] expresó, que el 15 de diciembre de 2021 el accionante GÓMEZ CISNEROS interpuso denuncia por el delito de *extorsión*, noticia criminal que se encuentra en etapa de investigación, y que los días 16 de abril y 16 de agosto de 2021 el promotor del amparo reportó los hechos delictivos de *constreñimiento ilegal* y *amenazas*, respectivamente, y siendo que conforme a lo expuesto como fundamento de la acción constitucional la llamada a proteger sus derechos es la UNP solicitó su desvinculación de la presente acción.

- El Ministerio del Interior[9] contestó por intermedio de la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, quien señaló que dicha cartera ministerial no ha vulnerado los derechos fundamentales invocados por la parte actora, ni por acción ni por omisión, razón por la cual no está llamada a responder en este trámite.

- La Unidad Nacional de Protección- UNP[10], mediante escrito de enero 21 de 2022 refirió, que desde el año 2021 ha sido garante de los derechos fundamentales a la *vida* e *integridad personal* del actor FREDDY ALEXANDER GÓMEZ CISNERO, en razón a que presenta un nivel de riesgo *extraordinario* con una matriz mínima de 51.11% puntos.

Señaló que, a través de la resolución No. 5763 de julio 26 de 2021, el Director General de la UNP adoptó las recomendaciones del Comité de Evaluación de Riesgos y Recomendaciones de Medidas – CERREM de la UNP, y dispuso para su caso implementar un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco blindado por temporalidad de doce (12) meses, decisión que recurrida por el actor fue confirmada por la resolución No. 8330 de octubre 22 de 2021.

Asimismo, aclaró, que el 18 de agosto de 2021 el señor FREDDY ALEXANDER GÓMEZ CISNERO elevó solicitud de revaluación del riesgo, con Radicado No. EXT21-00066768, y que adelantado el trámite de rigor la UNP mediante resolución No. 10341 del 24 de diciembre de 2021 dispuso ratificar el medio de comunicación y el chaleco blindado asignado con anterioridad al accionante, por doce (12) meses, acto administrativo que se notificó en debida forma sin que contra el mismo se hubiera interpuesto recurso alguno.

Expuso que la UNP en cada una de sus actuaciones ha evaluado todos los presuntos hechos victimizantes que aquejan la seguridad del accionante, los cuales fueron valorados en la sesión

[8] Cdno digital del Juzgado, Ítem 10 Fls. 1 a 55
[9] Cdno digital del Juzgado, Ítem 11 Fls. 1 a 16
[10] Cdno digital del Juzgado, Ítem 12 Fls. 1 a 11

del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM, en virtud de la matriz de riesgo ponderada, acatando el procedimiento establecido en el artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015 y, en esa dirección explicó, que la matriz de riesgo puede arrojar tres tipos de resultados: ordinario (*escala de 0% a 49%*), extraordinario (*escala de 50% a 79%*) o extremo (*escala de 80% a 100%*), razón por la cual conforme al porcentaje asignado al señor GÓMEZ CISNEROS de 51.11 la intensidad de violencia en su caso se considera baja, toda vez que se encuentra sobre la base inicial de un riesgo extraordinario.

Destacó, que como los hechos de *secuestro* y *amenaza* mencionados por el accionante en su escrito de tutela no fueron puestos en conocimiento de la entidad, la UNP no ha adelantado la averiguación pertinente, lo que demuestra que el beneficiario desecha el marco legal del programa de prevención y protección en cabeza de la Unidad Nacional de Protección, pese a que conoce el procedimiento establecido en el Decreto 1066 de 2015 para solicitar medidas protección y/o requerir su modificación.

Informó que la UNP, en cumplimiento de la medida provisional emitida en este asunto, solicitó mediante oficio No. OFI22-0000194 de fecha 21 de enero de 2021 al Comandante del Departamento de Policía de Arauca, que en uso de sus competencias, desplegara por un periodo de cuatro (4) meses las medidas preventivas, idóneas e inmediatas de protección a favor del señor FREDDY ALEXANDER GÓMEZ CISNEROS, con el fin de garantizar sus derechos a la *vida*, *integridad*, *seguridad* y *libertad*.

De conformidad con lo expuesto, y siendo que el peticionario no sólo fue evaluado en los términos del art. 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015 sino que además se le otorgaron las medidas de protección pertinentes, considera *improcedente* el amparo reclamado por el actor.

Como soporte de lo anterior adjuntó copia de: oficio No. OFI22-00001904 del 21 de enero de 2022, mediante el cual la UNP solicitó al Comandante Departamento de Policía de Arauca medidas de protección[11]; Resolución No. 8380 del 22 de octubre de 2021, a través de la cual la UNP resolvió un recurso de reposición instaurado contra la resolución No. 5763 del 26 de julio de 2021[12]; Resolución No. 00010341 del 24 de diciembre de 2021, por la cual se adoptaron las recomendaciones del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas –

[11] Cdno digital del Juzgado, Ítem 12 Fls. 22 a 23
[12] Cdno digital del Juzgado, Ítem 12 Fls. 24 a 30

CERREM[13], y; constancia de notificación del oficio No. OFI22-00001901 fechado 21 de enero de 2022, por medio del cual se comunicó el contenido del anterior acto administrativo[14].

- La Fiscalía Segunda Seccional de Arauca[15] refirió, que adelanta indagación con Radicado No. 810016001133202150073, donde funge como víctima el señor FREDDY ALEXANDER GÓMEZ CISNEROS por la presunta conducta de *constreñimiento ilegal*, y frente a los hechos denunciados a través de la presente acción expuso, que corresponde a la UNP y a la Policía Nacional realizar el correspondiente estudio para establecer la viabilidad de conceder o no la protección deprecada.

- La Fiscalía Tercera Especializada de Arauca[16] expuso, que se encuentra tramitando investigación Radicada con el No. 810016001133202101245 por el delito de *secuestro extorsivo*, donde funge como denunciante el señor FREDDY ALEXANDER GÓMEZ CISNEROS por los hechos ocurridos el 15 de diciembre de 2021, atribuidos al GAO-R Frente Décimo Martín Villa, asunto asignado por reparto el 17 de enero de 2022 y en el que se emitieron las correspondientes órdenes de policía judicial el 21 del mismo mes y año.

- La Fiscal Cuarta Seccional de Arauca[17] manifestó, que el accionante es víctima del delito de *amenazas* y su proceso se encuentra en indagación bajo la Noticia Criminal No. 810016001133202100814 y, respecto a los hechos expuestos en el escrito de tutela, resaltó, que a dicha dependencia no le compete realizar estudios de seguridad ni evaluar el riesgo del accionante y menos aún asignar o ajustar esquemas de seguridad.

- El Departamento de Policía de Arauca[18] manifestó, que ha desplegado acciones de seguridad y demás trámites administrativos con el fin de garantizar los derechos fundamentales del actor, como lo demuestran los comunicados oficiales Nos S-2021-009594-DEARA y GS-2021-020087-DEARA, que registraron las recomendaciones brindadas al señor FREDDY ALEXANDER GÓMEZ CISNEROS los días 24 de febrero y 28 de abril de 2021, y; que se realizan patrullajes en los alrededores de la residencia y lugar de trabajo del actor, actuar soportado en reportes radiales al Centro Automático de Despacho – CAD del Comando del Departamento de Policía de Arauca, al igual que en la planilla de rondas policiales.

---

[13] Cdno digital del Juzgado, Ítem 12 Fls. 31 a 38
[14] Cdno digital del Juzgado, Ítem 12 Fls. 39 a 41, y 50.
[15] Cdno digital del Juzgado, Ítem 13 Fls. 1 a 3
[16] Cdno digital del Juzgado, Ítem 14 Fls. 1 a 2
[17] Cdno digital del Juzgado, Ítem 16 Fls. 1 y 3
[18] Cdno digital del Juzgado, Ítem 18 Fls. 1 y 4

Agregó, que el escrito de tutela evidencia la inconformidad del señor GÓMEZ CISNEROS con el esquema de seguridad asignado por la Unidad Nacional de Protección – UNP, al punto de pretender su revisión y reajuste, escenario que escapa de la órbita del cuerpo policial.

Anexó a su escrito copia de: acta No. 021/COSEC-ESARA2.25 del 24 de febrero de 2021, firmada por la Subteniente MARÍA CAMILA PÁRAMO ÁLVAREZ y el señor FREDDY ALEXANDER GÓMEZ CISNEROS, donde consta la reunión celebrada entre las partes para dar conocer las medidas de seguridad y autoprotección en las actividades diarias[19]; comunicación No. S-2021-/COSEC-ESARA 29.25 del 26 de febrero de 2021 suscrita por la Subteniente PÁRAMO ÁLVAREZ, mediante la cual informa al Comandante de la Estación de Policía la verificación de la protección brindada al señor GÓMEZ CISNEROS[20]; planilla de personal con medida preventiva[21]; oficio No. ESTPO-CAI-29.25 del 30 de abril de 2021 sobre el cumplimiento de la orden de medida de protección[22], y; acta No. 070-COSEC-CAI-2.21 del 28 de abril de 2021, suscrita por el Subteniente DUBER ANDRÉS SALAZAR MUÑOZ y el señor FREDDY ALEXANDER GÓMEZ CISNEROS, donde consta la reunión celebrada entre las partes para dar conocer las medidas de seguridad y autoprotección en las actividades diarias[23].

- El accionante FREDDY ALEXANDER GÓMEZ CISNEROS radicó escrito el 24 de enero de 2022[24], a través del cual solicitó al juez de instancia abrir incidente de desacato contra la entidad accionada por no acatar la medida provisional decretada, y; el 26 del mismo mes y año[25] puso de presente, que los días 24 y 25 de enero del año que avanza fue amenazado en su integridad física a través de *WhatsApp*, presuntamente por integrantes de grupos al margen de la ley, y en prueba de ello adjuntó capturas de pantalla[26] y audio de las conversaciones sostenidas.[27]

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA[28]

El Juzgado Civil del Circuito de Arauca concluyó la instancia con fallo de enero 27 de 2022 donde, luego de retomar los hechos expuestos en el escrito contentivo de la presente acción y citar la jurisprudencia aplicable al tema, decidió:

---

[19] Cdno digital del Juzgado, Ítem 18 Fls. 5 y 8
[20] Cdno digital del Juzgado, Ítem 18 Fl. 9
[21] Cdno digital del Juzgado, Ítem 18 Fls. 10, 17 a 19
[22] Cdno digital del Juzgado, Ítem 18 Fl. 20
[23] Cdno digital del Juzgado, Ítem 18 Fls. 21 a 24
[24] Cdno digital del Juzgado – Incidente de desacato, Ítem 2 Fls. 1 a 4
[25] Cdno digital del Juzgado, Ítem 19 Fl. 1
[26] Cdno digital del Juzgado, Ítem 19 Fls. 2 a 7
[27] Cdno digital del Juzgado, Ítem 20 Fl. 1
[28] Cdno digital del Juzgado, Ítem 22 Fls. 1 a 27

> *«**PRIMERO: NEGAR** el amparo constitucional solicitado por el señor FREDDY ALEXANDER GÓMEZ CISNEROS (…)*
>
> ***SEGUNDO: NEGAR** la solicitud de incidente de Desacato presentado por el accionante (…)*
>
> ***TERCERO: INSTAR INMEDIATAMENTE** al Accionante señor FREDDY ALEXANDER GÓMEZ CISNEROS, poner en conocimiento de la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÒN – UNP, en el evento de ocurrencia de nuevos hechos para que esta entidad realice las acciones de su competencia.*
>
> ***CUARTO: REQUERIR** al Comandante del Departamento de Policía de Arauca, para que mantenga y despliegue las medidas preventivas, idóneas e inmediatas de seguridad y autoprotección del Accionante, a fin de garantizar los derechos invocados mientras se toma la decisión definitiva respectiva por parte de la UNP y ésta active la ruta para que a través de los Comités CERREM, CTRAI y GVP, realicen la revaluación de riesgo del señor FREDDY ALEXANDER GÓMEZ CISNEROS (…)».*

Argumentó que la UNP no ha vulnerado los derechos fundamentales del señor FREDDY ALEXANDER GÓMEZ CISNEROS, toda vez que la entidad ha cumplido con la ruta ordinaria establecida para determinar el grado o nivel de riesgo del accionante y fijar las medidas de seguridad recomendadas. Así, a través de la Resolución No. 5763 del julio 26 de 2021, la UNP adoptó las recomendaciones emitidas por el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendaciones de Medidas – CERREM, e implementó en favor del actor un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco blindado, como consecuencia de la matriz extraordinaria arrojada -51.11%-, decisión que fue recurrida por el actor, despachándose de manera desfavorable su ruego mediante Resolución No. 8380 del 22 de octubre de 2021.

En cuanto a los hechos sucedidos el 15 de diciembre de 2021 señaló, que no existe prueba siquiera sumaria que permita evidenciar que GÓMEZ CISNEROS hubiera comunicado su ocurrencia a la UNP para que la entidad iniciara las acciones de su competencia, desconociendo con ello el trámite regular de las medidas de protección asignadas por la UNP.

Por último, en lo que respecta a la solicitud de apertura de incidente de desacato refirió que la UNP al contestar la acción informó que, mediante oficio No. OFI22-0000194 de enero 21 de 2021, solicitó al Comandante del Departamento de Policía de Arauca desplegar por un periodo de cuatro (4) meses las medidas preventivas, idóneas e inmediatas de protección a favor del señor FREDDY ALEXANDER GÓMEZ CISNERO, con el fin de garantizar sus derechos a la *vida*, *integridad*, *seguridad* y *libertad*, razón por la cual no ha incumplido la medida preventivamente decretada.

IMPUGNACIÓN[29]

Inconforme con la decisión proferida por el Juez de primera instancia, el señor FREDDY ALEXANDER GÓMEZ CISNEROS la impugnó solicitando se revoque y en su lugar se conceda la protección de sus derechos fundamentales, toda vez que las medidas de seguridad adoptadas por la UNP son *inadecuadas* e *insuficientes* por cuanto no mitigan el estado de vulnerabilidad en que se encuentra, amén que el *a quo* no fue garante de sus derechos en razón a que omitió revisar de forma específica las circunstancias alegadas, las que considera ameritan intervención del juez constitucional.

Declaró, que los sucesos del 15 de diciembre de 2021 fueron informados a la UNP mediante mensaje de correo electrónico, y no obstante cumplir con dicha carga procesal a la fecha la entidad accionada no ha desplegado acción alguna en procura de salvaguardar los derechos fundamentales invocados a través del presente mecanismo.

Adjuntó a su escrito copia de: oficio dirigido a la UNP, sin fecha ni constancia de radicación, informando los hechos ocurridos el 15 de diciembre de 2021 y la existencia de la denuncia penal[30]; registro de anotaciones del sistema misional de la Fiscalía General de la Nación - SPOA[31], y; denuncia presentada ante la Fiscalía por el delito de secuestro simple[32].

CONSIDERACIONES

Esta Sala de Decisión es competente para conocer la impugnación del fallo proferido por el Juez Civil del Circuito de Arauca, de fecha 27 de enero de 2022, conforme al art. 37 del Decreto 2591 de 1991.

La acción de tutela ha sido instituida como mecanismo ágil y expedito para que todas las personas reclamen ante los jueces de la República la protección de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción de cualquier autoridad pública o de los particulares, en los casos previstos en la ley.

---

[29] Cdno digital del Juzgado, Ítem 24 Fls. 1 a 17
[30] Cdno digital del Juzgado, Ítem 24 Fls. 18 a 21
[31] Cdno digital del Juzgado, Ítem 24 Fls. 22 a 27
[32] Cdno digital del Juzgado, Ítem 24 Fls. 28 a 32

1. El derecho a la seguridad personal – reiteración jurisprudencial.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha resaltado y reconocido que el derecho a la seguridad personal es fundamental, y que su estructuración como garantía *iusfundamental* dentro de nuestro ordenamiento jurídico surge de la lectura sistemática de la Constitución Política cuando, en primer lugar, establece en su art. 2º como obligación en cabeza de las autoridades de la República el deber de "*proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades*", consagración que privilegia los derechos fundamentales de todos los habitantes del territorio nacional y obliga al Estado a promover todas las acciones que sean necesarias para brindar protección adecuada frente a los eventuales riesgos a que estos se vean sometidos. Además, en virtud de lo normado en los artículos 11 y 12 del citado texto, que consagran los derechos a la vida y a la dignidad humana, surge como perentoria obligación del Estado proteger la esfera individual de la cual es titular el ciudadano y amparar la expectativa legítima de no sufrir ningún tipo de afectaciones que alteren su integridad personal, afectiva y emocional. Así lo ha señalado la Corte Constitucional en la sentencia T- 1101 de noviembre 6 de 2008.

En lo que a nuestro caso interesa, reiteró la Corte en la sentencia T- 1101 de 2008, que el único riesgo que no está obligado a soportar una persona es el que surge de una amenaza de carácter extraordinario, por cuanto al ciudadano se le impone la aceptación de amenazas ordinarias, sin que ello implique o sugiera la existencia de una medida tolerable o admisible de vulneración del derecho fundamental a la seguridad personal. Así, constatada la magnitud del riesgo deberá actuar el Estado para conjurarlo, en la forma como lo expresó el máximo Tribunal de la justicia constitucional:

> *«Ahora bien, una vez ha sido delimitado el margen de acción del recurso de amparo en el contexto específico del derecho a la seguridad personal, resulta oportuno hacer alusión a las obligaciones que surgen a partir de la constatación del riesgo que cumple las condiciones descritas en esta providencia. Al respecto, en sentencia T-719 de 2003 la Corte compendió estos deberes según se lee a continuación: "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. 6.* ***La obligación de dar una respuesta efectiva ante signos de concreción o realización del riesgo extraordinario, y de adoptar acciones específicas para mitigarlo o paliar sus efectos.*** *7. La prohibición de que la Administración adopte decisiones que creen un riesgo extraordinario para las personas en razón de sus circunstancias, con el consecuente deber de amparo a los afectados».*

Aparece claro, entonces, que la Corte Constitucional a través de su jurisprudencia ha señalado, que el énfasis principal de la labor protectora de las autoridades ha sido la de proveer de manera efectiva 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 persona"* [33], ya que la Corte al caracterizar los tipos de riesgo frente a los cuales debe protegerse el derecho a la seguridad personal, precisó:

> *"Ahora bien,* ***en la medida en que la intensidad de dichos riesgos se incremente, es decir, cuando se tornen extraordinarios y reúnen las demás características señaladas en esta providencia, las personas tendrán derecho a solicitar la intervención protectiva de las autoridades para mitigarlos o evitar que se materialicen, cuando ello sea posible; tal intervención estatal podrá invocarse con distintos títulos, es decir, en virtud de distintos derechos fundamentales – la vida, la integridad personal o la seguridad personal -, dependiendo del nivel de intensidad del riesgo en cuestión y de sus características"****.*

2. Decisión a adoptar

Descendiendo al asunto que concita la atención de esta Corporación, tenemos, que el señor FREDDY ALEXANDER GÓMEZ CISNEROS interpuso acción de tutela contra la Unidad Nacional de Protección - UNP en procura que la entidad le asigne de forma inmediata un nuevo esquema de seguridad, que le permita salvaguardar su vida y los derechos que considera transgredidos.

En virtud de los hechos precedentemente señalados y teniendo en cuenta la documental obrante en la actuación y la jurisprudencia previamente citada, se tiene que: *(i)* mediante Resolución No. 5763 del 26 de julio de 2021, la UNP atendiendo las recomendaciones emitidas por el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendaciones de Medidas – CERREM, implementó como medida de seguridad a favor de FREDDY ALEXANDER GÓMEZ CISNEROS un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco blindado por doce (12) meses, como consecuencia de la matriz extraordinaria arrojada de 51.11%; *(ii)* el actor al considerar que la entidad no tuvo en cuenta el peligro inminente al que se expone, recurrió en reposición y en subsidio apelación el

[33] Corte Constitucional, sentencia T-713 de 2003.

anterior acto administrativo; *(iii)* por medio de la Resolución No. 8380 del 22 de octubre de 2021, la UNP dispuso no reponer la Resolución No. 5763 del 26 de julio de 2021 y decidió, además, no conceder el recurso de apelación con fundamento en lo establecido en el inciso segundo numeral segundo del artículo 74 de la Ley 1437 de 2011.

Asimismo, quedó demostrado que: *(iv)* el 18 de agosto de 2021, ante nuevas amenazas GÓMEZ CISNEROS radicó solicitud de revaluación del riesgo; *(v)* por Resolución No. 00010341 del 24 de diciembre de 2021 la UNP ratificó como medidas de seguridad un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco blindado por doce (12) meses a favor de FREDDY ALEXANDER GÓMEZ CISNEROS; *(vi)* a través de oficio No. OFI22-00001901 del 21 de enero de 2022, se comunicó al correo electrónico de accionante freagoci@gmail.com, mismo registrado en el escrito de tutela, el contenido del anterior acto administrativo, sin que el accionante interpusiera recurso alguno.

De igual forma, la evidencia muestra que: *(vii)* el Comandante del Departamento de Policía de Arauca informó las actividades, acciones y medidas preventivas de seguridad adelantadas en la residencia y lugar de trabajo del señor FREDDY ALEXANDER GÓMEZ CISNEROS por solicitud de la UNP, entre ellas, revistas y rondas de patrullaje; *(viii)* en virtud de la denuncia formulada por el señor FREDDY ALEXANDER GÓMEZ CISNEROS, la Fiscalía Tercera Especializada de Arauca adelanta investigación bajo el Radicado No. 810016001133202101245 por el delito de *secuestro*, según los hechos ocurridos el 15 de diciembre de 2021, atribuidos al GAO-R Frente Décimo Martín Villa; *(xi)* asegura el accionante que mediante oficio enviado a la UNP comunicó los hechos ocurridos el 15 de diciembre de 2021, no obstante, revisados los documentos adjuntos al escrito de impugnación no se evidencia fecha del documento ni data y/o constancia de radicación ante la UNP; *(x)* el 24 y 25 de enero del año que transcurre el señor GÓMEZ CISNEROS recibió, a través de la aplicación WhatsApp, amenazas contra su integridad física; *(xi)* en el expediente no existe soporte que evidencie que el accionante haya informado a la UNP estos últimos hechos amenazantes, y; *(xii)* en cumplimiento de la medida provisional decretada, la UNP emitió oficio No. OFI22-00001904 del 21 de enero de 2022, por medio del cual solicitó nuevamente al Comandante del Departamento de Policía de Arauca medidas de protección a favor GÓMEZ CISNEROS.

El Juzgado Civil del Circuito de Arauca emitió el 27 de enero de 2022 fallo de primera instancia donde resolvió negar el amparo constitucional solicitado por el accionante, decisión contra la cual se alzó el señor FREDDY ALEXANDER GÓMEZ CISNEROS requiriendo revocar el fallo, conceder la protección de sus derechos y adoptar medidas provisionales para salvaguardar su vida.

En atención a lo expuesto, conviene precisar, que el Decreto 1066 de 2015[34] establece el procedimiento ordinario que se debe adelantar para acceder a un esquema de protección, además del seguimiento a la implementación de las medidas adoptadas, la revaluación anual del nivel de riesgo y de las acciones realizadas, si las circunstancias de variación del peligro lo ameritan, consignando en su texto literal lo siguiente:

> *«(…)* ***Artículo 2.4.1.2.40. Procedimiento ordinario del programa de protección****. El procedimiento ordinario del programa de protección es el siguiente:*
>
> *1. Recepción de la solicitud de protección y diligenciamiento del formato de caracterización inicial del solicitante, por parte de la Unidad Nacional de Protección.*
> *2. Análisis y verificación de la pertenencia del solicitante a la población objeto del programa de protección y existencia del nexo causal entre el riesgo y la actividad que este desarrolla.*
> *3. Traslado al Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información – Ctrai.*
> *4. Presentación del trabajo de campo del Ctrai al Grupo de Valoración Preliminar.*
> *5. Análisis de caso en el Grupo de Valoración Preliminar.*
> *6. Valoración del caso por parte del Cerrem.*
> *7. Adopción de medidas de prevención y protección por parte del Director de la Unidad Nacional de Protección mediante acto administrativo.*
> *8. El contenido o parte del contenido del acto administrativo de que trata el numeral anterior será dado a conocer al protegido mediante comunicación escrita de las medidas de protección aprobadas. En los casos en que el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM no recomiende medidas en razón a que el riesgo del peticionario fue ponderado como ordinario, se dará a conocer tal situación a través de comunicación escrita.*
> *9. Implementación de las medidas de protección, para lo cual se suscribirá un acta en donde conste la entregada de estas al protegido.*
> *10. Seguimiento a la implementación****.***
> *11. Reevaluación.*
>
> ***Parágrafo 1.*** *La realización de la evaluación del riesgo, cuando haya lugar a ella, es un requisito sine qua non para que el caso pueda ser tramitado y se puedan asignar medidas de protección.*
>
> ***Parágrafo 2.*** *El nivel de riesgo de las personas que hacen parte del Programa de Protección será revaluado una vez al año, o antes si existen nuevos hechos que puedan generar una variación del riesgo.*
>
> ***Parágrafo 3.*** *Las medidas de protección solo podrán ser modificadas por el Cerrem cuando exista una variación de las situaciones que generaron el nivel de riesgo. (…)».*

A su turno, con relación a las atribuciones del Grupo de Valoración Preliminar y el término con que cuenta para la elaboración de la respectiva evaluación o revaluación, según el caso, el artículo 2.4.1.2.35 *ibídem*, determina:

> *«****Artículo 2.4.1.2.35. Atribuciones del Grupo de valoración preliminar****. Son atribuciones del Grupo de valoración preliminar:*

[34] Por medio del cual se expidió el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior.

1. Analizar la situación de riesgo de cada caso, según la información provista por el CTRAI.

2. Presentar al CERREM la determinación sobre el nivel de riesgo y un concepto sobre las medidas idóneas a implementar.

3. Elaborar, en un plazo no mayor de 30 días hábiles, la evaluación y reevaluaciones de nivel riesgo, contados estos a partir del momento en que el solicitante expresa su consentimiento por escrito para tal fin.

4. Darse su propio reglamento».

Por su parte, la Corte Constitucional respecto a la reglamentación que define el procedimiento para la adopción de medidas de seguridad encaminadas a brindar protección a las personas cuyo nivel de riesgo lo amerita, ha dicho:

«El procedimiento para acceder a medidas de protección está definido por la ruta de protección que empieza cuando una persona en riesgo radica una solicitud de protección a la U.N.P. Esta ruta de protección también se activa cuando se debe realizar un nuevo procedimiento de evaluación del riesgo, esto es, una vez al año o antes si existen nuevos hechos que puedan generar una variación en la ponderación del riesgo

La unidad de Gestión del Servicio – dependencia que recibe la solicitud – analiza la competencia de la U.N.P. teniendo en cuenta las poblaciones objeto del programa.

La solicitud es enviada al Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información (CTRAI), encargado de realizar todo el trabajo de campo para la verificación de la información con las entidades competentes y el diligenciamiento del Instrumento Estándar de Valoración de Riesgo concebido por la Corte Constitucional mediante el Auto 266 de 2009, necesario para la verificación del respectivo caso, con el fin de ser analizado por el Grupo de Valoración Preliminar, está conformado por personal de la Unidad Nacional de Protección y de la Policía Nacional.

El Grupo de Valoración Preliminar sesiona con la participación de 9 entidades, 5 de carácter permanente y 4 como invitados especiales, quienes conjuntamente analizan la situación de riesgo de cada caso de acuerdo a la información que suministra el CTRAI para presentar el concepto de nivel de riesgo emitido en materia de medidas idóneas ante el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM) o al comité especial para servidores o ex servidores públicos

El CERREM que está compuesto por 13 entidades, 5 miembros permanentes y 8 entidades invitadas, tiene como objeto llevar a cabo la valoración integral del riesgo, así como la recomendación de medidas de protección y acciones complementarias, teniendo en cuenta el concepto y las recomendaciones del GVP, así como los insumos que aportan los delegados de las instituciones que lo conforman en el marco de sus competencias para la decisión de la adopción de las medidas o las posibles acciones complementarias que se requieran de acuerdo al tipo de población atendida. De esta manera el CERREM toma una decisión final respecto al caso, la cual es notificada al Director de la Unidad Nacional de Protección mediante acta, con el fin de implementar de manera inmediata las medidas de protección al peticionario.

Para los casos de servidores y ex servidores públicos, se adoptó un comité especial, es así como el parágrafo 4º del señalado decreto establece que: "surtida la instancia del Grupo de Valoración Preliminar, serán presentados individualmente ante un Comité especial conformado por el Director de la Unidad Nacional de Protección o su delegado, el Director de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional o su delegado, y el Subdirector

de Evaluación de Riesgo de la Unidad Nacional de Protección o su delegado, quienes definirán las medidas a implementar."

(…)

El contenido o parte del contenido del acto administrativo será dado a conocer al protegido mediante comunicación escrita, con las medidas de protección aprobadas. En los casos en que el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM – o el comité especial para servidores y es servidores públicos no recomienden medidas en razón a que el riesgo del peticionario fue ponderado como ordinario, se dará a conocer tal situación a través de comunicación escrita.

En conclusión, se deben distinguir tres momentos: (i) cuando el Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información (CTRAI) recolecta y analiza pruebas basado en procedimientos técnicos; (ii) cuando el Grupo de Valoración Preliminar emite un concepto sobre el nivel de riesgo de la persona, ponderándolo como ordinario, extraordinario o extremo (…)[35]*»*

De otra parte, la jurisprudencia constitucional ha sido pacífica en señalar que son los organismos competentes – y no los jueces constitucionales – quienes están llamados a realizar los estudios de seguridad personal e identificar los factores de riesgo a que se exponen los posibles beneficiados, organismos que cuentan con la infraestructura y el personal necesario para ello. En palabras de la Corte[36]:

«Por tanto, se ordenará a la Unidad Nacional de Protección, Seccional Barranquilla, en caso de que no lo hubiere efectuado, que, con soporte en las nuevas amenazas, realice una reevaluación respecto de las condiciones actuales de riesgo afrontadas por el accionante y, en todo caso, la decisión adoptada le sea comunicada mediante acto administrativo motivado a efectos de que éste, como se mencionó en la parte motiva de esta providencia, pueda tener la certeza de que en su estudio fueron valorados todos los factores de riesgo que generasen un peligro inminente a su vida y, del mismo modo, se esbocen, con claridad, las razones por las cuales le asiste o no lo pretendido de forma tal que si disiente de la decisión proferida por la entidad estatal, el peticionario pueda recurrir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para controvertirla.

Tal decisión se opta ***soportada en el hecho de que la Unidad Nacional de Protección cuenta con la infraestructura técnica necesaria, así como también con el material probatorio, los elementos y el personal técnico y profesional especializado a efectos de proferir una valoración ajustada a la situación real de seguridad del accionante****, basados en los estudios realizados por el CTRAI y en el concepto proferido por el Grupo de Valoración Preliminar, el cual no puede omitir el juez de tutela* ***salvo cuando tenga suficiente evidencia de una flagrante vulneración por parte de la entidad****, causada por la omisión en el cumplimiento de sus deberes mínimos legales y por la inminencia del daño, de manera que fácilmente pueda consumarse un perjuicio irremediable, lo cual se echa de menos en este asunto.*

En esa línea resulta importante tener en cuenta lo dicho por esta Corte, entre otras, en la sentencia T-059 de 2012 que textualmente indicó:

"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

[35] Sentencia T-591 de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo.
[36] Corte Constitucional, sentencia C-190 de 2014, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

> *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." (Subrayado por fuera del texto original)*
>
> *Así pues, no es claro que el actor se encuentre padeciendo un peligro apremiante, inminente o urgente que haga que se adopten medidas de protección impostergables, habida cuenta que, un primer estudio técnico, se denotó que el nivel de riesgo que afronta es ordinario, el cual contó con las valoraciones adecuadas para arribar a dicha conclusión por lo que, para desvirtuarlo, se puede mediante el proceso de reevaluación ante la referida entidad, dentro del cual se cuenta con las etapas probatorias necesarias para allegar todos los elementos que permitan reconsiderar el nivel de riesgo frente a las nuevas amenazas y, eventualmente, la entrega de medidas de protección».*

Debe considerarse, entonces, que conforme a las pruebas aportadas el señor FREDDY ALEXANDER GÓMEZ CISNEROS es beneficiario de medidas de protección implementadas por la UNP consistentes en: un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco blindado por doce (12) meses, determinación que fue ratificada a través de la Resolución No. 00010341 del 24 de diciembre de 2021, al realizarse una revaluación del estudio de riesgo adelantado en pretérita oportunidad al accionante. Asimismo, tal y como se expuso por el Departamento de Policía de Arauca, dicho cuerpo de policía ha realizado diferentes acciones encaminadas a salvaguardar la *vida* e *integridad* del actor.

La discusión planteada por el señor FREDDY ALEXANDER GÓMEZ CISNEROS radica en que el 15 de diciembre de 2021, al igual que los días 24 y 25 de enero del presente año, ha sido víctima de diferentes amenazas que atentan contra su derecho fundamental a la seguridad personal, razón que considera suficiente para que la UNP adopte las determinaciones necesarias para salvaguardar su vida, sin embargo, ante este nuevo panorama la Corporación ha de señalar que en el plenario no existe prueba fehaciente que acredite que el señor GÓMEZ CISNEROS comunicó a la accionada los sucesos denunciados en el escrito de tutela, incumpliendo así la carga de probatoria requerida para que la UNP, en uso de sus competencias legales, adelante el estudio del caso y, de considerarlo pertinente, ajuste las medidas ya asignadas.

En ese orden de ideas, evidente resulta que no es posible atribuir a la UNP omisión alguna en perjuicio del promotor del amparo, toda vez que demostrado quedó que ha realizado continuamente las evaluaciones de riesgo, previo conocimiento de los sucesos de que ha sido víctima el señor FREDDY ALEXANDER GÓMEZ CISNEROS, siendo la última la efectuada en diciembre de la anterior anualidad, y acorde con lo expresado en la Resolución No. 00010341

del 24 de diciembre de 2021 el caso del señor GÓMEZ CISNEROS fue analizado por expertos, quienes adoptaron las decisiones conforme al protocolo legalmente establecido para ello y la información que hasta esa fecha tenía el cuerpo investigativo de la entidad.

Ahora, si en gracia de discusión esta Corporación aceptara que el señor FREDDY ALEXANDER GÓMEZ CISNEROS informó a la UNP los hechos de que fue víctima el 15 de diciembre de 2021, al igual que los ocurridos los días 24 y 25 de enero del presente año, dicha conclusión no llevaría a variar la determinación a la que llegó el *a quo*, pues el promotor del amparo debe someterse al procedimiento ordinario que establece el Decreto 1066 de 2015, toda vez que la variación de su actual esquema de seguridad se regula por la normatividad allí contenida que permita que su caso sea analizado por el Grupo de Valoración Preliminar – GVP de la UNP, llamado a presentar ante el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendaciones de Medidas – CERREM las recomendaciones sobre el nivel del riesgo, para que esta dependencia solicite las medidas pertinentes de seguridad, que serán asignadas única y exclusivamente por la UNP.

Adicionalmente, en el *sub examine* no se advierte que exista un perjuicio irremediable que imponga la intervención del juez constitucional a efecto de evitar un peligro inminente pues, como acaba de verse, el actor es beneficiario de medidas de protección implementadas por la UNP consistentes en: un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco blindado por doce (12) meses, así como de las acciones y medidas preventivas de seguridad adelantadas en su residencia y lugar de trabajo por el cuerpo policial del Departamento de Policía de Arauca, entre ellas, revistas y rondas de patrullaje.

Ha sido pacífica la jurisprudencia constitucional en señalar que son los organismos competentes y no los jueces constitucionales quienes están llamados a valorar y/o realizar los estudios de seguridad personal y, con ello, identificar los factores de riesgo a que se exponen los posibles beneficiados, para posteriormente asignar las medidas que consideren pertinentes, atendiendo la matriz de riesgo determinada.

De conformidad con lo expuesto, acertada resultó la decisión impugnada cuando negó la protección invocada por el actor y exhortó al accionante para que concurra ante la UNP y ponga en conocimiento los últimos sucesos de los que ha sido víctima, entidad que en atención a ello deberá adelantar la actuación de su competencia. En consecuencia, se confirmará el fallo proferido por el Juzgado Civil del Circuito de Arauca el 27 de enero de 2022.

Sin necesidad de más consideraciones, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Arauca, Sala Única de Decisión, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR el fallo de fecha enero 27 de 2022, proferido por el Juzgado Civil del Circuito de Arauca, dentro de la acción constitucional de la referencia, por las razones expuestas *ut supra*.

SEGUNDO: NOTIFICAR el presente fallo a las partes por el medio más expedito y eficaz.

TERCERO: ENVIAR el presente fallo a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

MATILDE LEMOS SANMARTÍN
Magistrada ponente

ELVA NELLY CAMACHO RAMÍREZ
Magistrada