

REPÚBLICA DE COLOMBIA

DEPARTAMENTO DE ARAUCA
TRIBUNAL SUPERIOR DISTRITO JUDICIAL DE ARAUCA
SALA ÚNICA

ELVA NELLY CAMACHO RAMÍREZ
Magistrada ponente

Aprobado mediante Acta de Sala No.0282

Proceso:	ACCIÓN DE TUTELA 2ª INSTANCIA
Radicación:	810013118001-20220008701 Enlace Link
Accionante:	Freddy Alexander Gómez Cisneros
Accionados:	Unidad Nacional de Protección
Derechos invocados:	Vida, integridad personal, dignidad humana, seguridad personal, igualdad, debido proceso.
Asunto:	Sentencia

Sent. 074

Arauca (A), quince (15) de julio dos mil veintidós (2022)

1. OBJETO DE LA DECISIÓN

Decidir la impugnación presentada por el señor FREDDY ALEXANDER GÓMEZ CISNEROS, contra la sentencia proferida el 31 de mayo de 2022 por el JUZGADO PRIMERO PENAL DEL CIRCUITO PARA ADOLESCENTES CON FUNCIONES MIXTAS DE ARAUCA.

2. ANTECEDENTES

2.1. Del escrito de tutela.¹ El señor FREDDY ALEXANDER GÓMEZ CISNEROS², a través de la acción de tutela pide protección a sus derechos fundamentales a la vida, seguridad personal, igualdad debido proceso que considera vulnerados por la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN³, ante quien reportó oportunamente nuevos sucesos delictivos ocurridos en su contra⁴ con el fin de fortalecer su esquema de seguridad, por cuanto considera insuficientes el otorgado consistente en un botón de apoyo y el chaleco blindado; no obstante, el conocimiento de tales circunstancias, después de cinco (5) meses de radicada la solicitud apenas rindió entrevista al analista de riesgo.

¹ Presentado el 16 de mayo de 2022.
² Administrador de AUTOPARTES EL ARAUCO, se dedica a trabajar con partes de vehículos blindados y el área de seguridad en el departamento de Arauca, quien se presenta como víctima del conflicto armado.
³ A la vida, seguridad personal, igualdad debido proceso. Se presenta como víctima del conflicto armado.

⁴ Por secuestro y amenazas

Pretensiones:

“PRIMERO: Tutelar mi derecho fundamental a la vida, integridad personal, dignidad humana, integridad personal seguridad personal, igualdad, debido proceso al trabajo, vulnerados por la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN en virtud a nuestra Constitución Política.

SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, sírvase ordenar, señor Juez Constitucional a la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN, se me realice de forma inmediata la evaluación, estudio análisis de mi riesgo y se adopten las medidas definitivas para mi salvaguarda, de mis derechos fundamentales transgredidos.

TERCERO: Se ordene de forma, inmediata a la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN que, se garanticen mi s derechos fundamentales trasgredidos”.

Como medios probatorios adjunta:

- *Escrito de denuncia penal por el delito de secuestro simple- sin radicado.*
- *Solicitud de medida de protección dirigida a la UNP- Sin fecha ni radicado.*

Solicita decretar como prueba de oficio:

- *Ordenar a la Fiscalía de Arauca, entregar copia de la denuncia y estado de la misma.*

2.2. Trámite procesal.

Admitido el escrito tutelar⁵, el *a quo* corre traslado a la accionada y concede dos (2) días para que rinda informe en los términos del artículo 19 del Decreto 2591 de 1991.

Vincula a la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN y a la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y LA REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS; y, posteriormente al DEPARTAMENTO DE POLICIA ARAUCA⁶.

En atención a la respuesta suministrada por la Fiscalía 04 delegada ante los jueces penales del circuito de Arauca, decreta “OFICIAR al JUZGADO CIVIL DEL CIRCUITO DE ARAUCA, para que dentro del término de cuatro (4) horas, se sirva informar a este Despacho si el señor FREDY ALEXANDER GÓMEZ CISNEROS identificado con la cédula de ciudadanía No. 1.116.787.228 tramitó acción de tutela contra la AGENCIA NACIONAL DE PROTECCIÓN, si fue así, ponga a disposición de este Despacho Judicial el link del expediente digital”⁷.

2.3. Respuestas.

⁵ Auto del 17 de mayo de 2022.

⁶ Auto del 27 de mayo de 2022.

⁷ Auto del 31 de mayo de 2022.

Fiscalía General de la Nación- Fiscalía 04 delegada ante los jueces penales del circuito de Arauca. Su titular⁸, informa que el señor FREDDY ALEXANDER GÓMEZ CISNEROS, registra “*varias*” actuaciones donde funge como víctima de amenazas.

Solicita su desvinculación por falta de legitimación en la causa por activa, porque no es de su competencia adelantar estudios de seguridad, evaluar riesgos, ni asignar o ajustar esquemas.

Advierte que el accionante incurre en temeridad, porque en pretérita oportunidad interpuso otra acción similar con idénticas pretensiones negada por el Juzgado Civil del Circuito de Arauca y que ésta instancia confirmó.

Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Informa que sus bases de datos registran al señor FREDDY ALEXANDER GÓMEZ CISNEROS por el hecho victimizante de “*Amenaza*”.⁹

Alega en su favor ausencia de legitimidad en la causa por activa y pide su desvinculación.

Fiscalía 03 Especializada de Arauca- GAULA. Su titular¹⁰, refiere que tiene a su cargo la noticia criminal 810016001133202101245 por el delito de secuestro simple, relacionado con los hechos ocurridos el 15 de diciembre de 2021 en el municipio de Arauca, presuntamente por miembros del GAOR E10.

Adjunta copia de la denuncia.

Unidad Nacional de Protección. Manifiesta que con fundamento en “*las situaciones amenazantes*” puestas en conocimiento por el señor FREDY ALEXANDER GÓMEZ CISNEROS activó la Orden de Trabajo No. 483052 a través del profesional analista del Cuerpo Técnico de Análisis de Riesgo- CTAR, quien tiene como finalidad recopilar y analizar la información necesaria para identificar la realidad riesgo “*teniendo como base la matriz de riesgo que arrojará el instrumento estándar de valoración del riesgo individual, una vez culmine el respectivo estudio*”.

Aboga por la improcedencia de la acción de tutela, toda vez que, no se han agotado las etapas procedimentales del programa de protección respecto al señor GÓMEZ CISNEROS, estudio que se encuentra en la etapa inicial para la toma de la decisión, el cual, tiene un término de 30 días hábiles, contados desde el momento que el interesado expresa su consentimiento para dicho fin.

Respecto de la ruta ordinaria de protección, recuerda que:

⁸ Dra. Karol Andrea Pacheco Fonseca

⁹ Radicado FUD BL000453.

¹⁰ Dr. Jorge Eliécer Martínez Casteblanco.

“En el artículo 3 del Decreto Ley 4065 de 2011 estableció el objeto de la UNP, consistente en articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección frente a los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas que en razón del riesgo¹¹, o en virtud del cargo¹², se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias.

De acuerdo a la normatividad en cita, se concluye que para que proceda la vinculación de una persona al Programa de Protección liderado por esta Entidad, así como para que se haga procedente la asignación de medidas materiales de protección, el solicitante no sólo debe pertenecer a alguna de las poblaciones objeto del Programa (artículos 2.4.1.2.6 y 2.4.1.2.7 del Decreto 1066 de 2015), sino que además debe surtir a su favor la respectiva evaluación de riesgo, siempre y cuando emita su consentimiento para ello (artículo 2.4.1.2.35 del Decreto 1066 de 2015). Dicha evaluación se constituye como la herramienta técnica idónea para determinar de forma puntual el grado de vulnerabilidad y riesgo en el que se encuentra la persona teniendo en cuenta un análisis de los diferentes factores de riesgo a fin de determinar el nivel del mismo, que puede ser ordinario, extraordinario o extremo.

Existe un procedimiento ordinario, que debe seguirse para ser beneficiario de medidas de protección o que siéndolo se pretenda reevaluación del riesgo, establecido en el artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015”.

¹¹ ARTÍCULO 2.4.1.2.6. Protección de personas en situación de riesgo extraordinario o extremo. Son objeto de protección en razón del riesgo: 1. Dirigentes o activistas de grupos políticos y especialmente de grupos de oposición. 2. Dirigentes, representantes o activistas de organizaciones defensoras de derechos humanos, de víctimas, sociales, cívicas comunales o campesinos. 3. Dirigentes o activistas sindicales. 4. Dirigentes, representantes o activistas de organizaciones gremiales. 5. Dirigentes, Representantes o miembros de grupos étnicos. 6. Miembros de la Misión Médica. 7. Testigos de casos de violación a los derechos humanos y de infracción al Derecho Internacional Humanitario. 8. Periodistas y comunicadores sociales. 9. Víctimas de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, incluyendo dirigentes, líderes, representantes de organizaciones de población desplazada o de reclamantes de tierras en situación de riesgo extraordinario o extremo. 10. Servidores públicos que tengan o hayan tenido bajo su responsabilidad el diseño, coordinación o ejecución de la política de derechos humanos y paz del Gobierno Nacional. 11. Ex servidores públicos que hayan tenido bajo su responsabilidad el diseño, coordinación o ejecución de la Política de Derechos Humanos o de Paz del Gobierno Nacional. 12. Dirigentes del Movimiento 19 de Abril M-19, la Corriente de Renovación Socialista, CRS, el Ejército Popular de Liberación, EPL, el Partido Revolucionario de los Trabajadores, PRT, el Movimiento Armado Quintín Lame, MAQL, el Frente Francisco Garnica de la Coordinadora Guerrillera, el Movimiento Independiente Revolucionario Comandos Armados, MIR, COAR y las Milicias Populares del Pueblo y para el Pueblo, Milicias Independientes del Valle de Aburrá y Milicias Metropolitanas de la ciudad de Medellín, que suscribieron acuerdos de paz con el Gobierno Nacional en los años 1994 y 1998 y se reincorporaron a la vida civil. 13. Apoderados o profesionales forenses que participen en procesos judiciales o disciplinarios por violaciones de derechos humanos o infracciones al derecho internacional humanitario. 14. Docentes de acuerdo a la definición estipulada en la Resolución 1240 de 2010, sin perjuicio de las responsabilidades de protección del Ministerio de Educación estipuladas en la misma. 15. Servidores públicos, con excepción de aquellos mencionados en el numeral 10 del presente artículo, y los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación quienes tienen su propio marco normativo para su protección. 16. Adicionado Decreto 1487 de 2018 art. 1. Magistrados de las Salas del Tribunal para la Paz, y los Fiscales ante las Salas y Secciones y el Secretario Ejecutivo de la JEP

¹² ARTÍCULO 2.4.1.2.7. Protección de personas en virtud del cargo. Son personas objeto de protección en virtud del cargo. 1. Presidente de la República de Colombia y su núcleo familiar. 2. Vicepresidente de la República de Colombia y su núcleo familiar. 3. Los Ministros del Despacho. 4. Fiscal General de la Nación. 5. Procurador General de la Nación. 6. Contralor General de la República. 7. Defensor del Pueblo en el orden nacional. 8. Senadores de la República y Representantes a la Cámara. 9. Gobernadores de Departamento. 10. Modificado Decreto 1487 de 2018 art. 3. Magistrados de la Corte Constitucional; Corte Suprema de Justicia; Consejo de Estado; Consejo Superior de la Judicatura; Magistrados del Tribunal para la Paz; las Comisionadas y los Comisionados de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición; el Director de la Unidad de Investigación y Acusación de la JEP; y el/la Directora de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado. 11. Alcaldes distritales y municipales.

Precisa que corresponde al Cuerpo Técnico de Análisis de Riesgo-CTAR, recopilar y analizar la información; que a través de un oficial de protección adelanta las labores de campo, verificaciones y realización de la entrevista, información e insumos; seguidamente los resultados se presentan ante los delegados interinstitucionales que conforman el Comité de Evaluación del Riesgo y de Recomendación de Medidas (en adelante CERREM), quien determina el nivel de riesgo y el concepto sobre las medidas idóneas a implementar, quien se encarga de recomendar al Director de la UNP, las medidas de protección a implementar, suspender, ajustar y/o finalizar, teniendo en cuenta la ponderación del nivel de riesgo y el concepto de las medidas de protección realizado previamente por el CTAR; instancia donde nuevamente analizan la información recolectada consistente en las amenazas, actividades del evaluado, condiciones de modo y lugar entre otras, elementos aportados por el profesional analista de riesgo del CTAR, en cada caso en concreto, para posteriormente emitir la respectiva recomendación al Director de la UNP.

JUZGADO CIVIL DEL CIRCUITO DE ARAUCA. Comunica que el pasado 2 de enero, dentro del radicado No. 2022-00001-00¹³, negó el amparo solicitado por el señor FREDY ALEXANDER GÓMEZ CISNEROS, decisión que fue confirmada por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Arauca¹⁴.

Adjunta enlace link: [2022-00001-00](#)

Decisión de Primera Instancia¹⁵. El *a quo* concluyó que la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN no ha transgredido por derechos fundamentales invocados por el actor y negó el amparo solicitado, en la medida que se encuentra activada la ruta de protección a través de un profesional del CTRA quien el pasado 12 de mayo entrevistó al señor GÓMEZ CISNEROS en cumplimiento de la orden de trabajo No. 483052. Adicionalmente suministró un botón de apoyo y chaleco blindado.

Respecto de las dos tutelas tramitadas con idénticos extremos procesales¹⁶ considera que no se advierte conducta temeraria por parte del señor GÓMEZ CISNEROS; pues su comportamiento obedece a la preocupación que le genera la protección a su seguridad personal y a la de su familia, debido a los acontecimientos conocidos.

¹³ ACCION DE TUTELA PRESENTADA CONTRA contra la AGENCIA NACIONAL DE PROTECCIÓN – UNP,

¹⁴ El 10 de marzo de 2022-.

¹⁵ Sentencia del 31 de mayo de 2022.

¹⁶ La primera era tramitada en ese despacho donde se emitió sentencia el 08 de junio de 2021, confirmada por el Tribunal Superior de Arauca, en la cual se negó el amparo deprecado; y la segunda, proferida por el Juzgado Civil del Circuito de Arauca el 18 de enero de 2022.

No obstante, **EXHORTA** a la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN para que adopte las medidas que garanticen la protección de los derechos fundamentales al accionante, y evite dilaciones injustificadas.

2.4. La impugnación. El señor FREDDY ALEXANDER GÓMEZ CISNEROS, reprocha que la primera instancia para negar el amparo se plegó a la respuesta de la entidad accionada, sin tener en cuenta el tiempo transcurrido desde que puso en conocimiento de la Unidad los hechos amenazantes y que debió esperar cinco (5) meses para rendir la entrevista.

Solicita revocar la decisión impugnada y acceder a sus pretensiones .

3. CONSIDERACIONES

3.1. Competencia.

En virtud de lo dispuesto en los artículos 86 de la Constitución Política y 32 del Decreto 2591 de 1991, esta Corporación es competente para resolver la impugnación propuesta al ser el superior funcional del Juez que profirió la decisión.

3.2. Requisitos de procedibilidad

Legitimación en la causa por activa y por pasiva. Tanto el señor FREDDY ALEXANDER GÓMEZ CISNEROS, quien actúa en causa propia en defensa de sus derechos fundamentales; y la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN entidad pública señalada de conculcarlos, se encuentran legitimados.

Inmediatez. Se cumple, toda vez que, el accionante indica que desde enero de 2022 solicitó protección ante la UNP, y la acción de tutela fue presentada el 16 de mayo del presente año, lapso de cuatro (4) meses, el cual, se considera un término razonable.

Subsidiariedad. El principio de subsidiariedad se deriva del carácter residual de la acción de tutela, elementos normativos que atribuyen a los ciudadanos el deber de agotar los medios judiciales ordinarios que tiene a su disposición para defender sus derechos fundamentales, resaltando que la acción de tutela procede cuando el interesado carezca de una herramienta procesal para obtener sus pretensiones. Sin embargo, esa regla general cuenta con dos excepciones, que son: *i) la carencia de idoneidad y de eficacia de la acción ordinaria; y ii) en las hipótesis en que el amparo a los derechos procede de forma transitoria con el fin de evitar la configuración de un perjuicio irremediable.*¹⁷

¹⁷ Sentencia T-717 de 2013.

Es decir, la acción de tutela se considera procedente sólo en aquellos casos en los cuales él o la accionante no cuente con un instrumento idóneo para proteger sus derechos fundamentales o cuando contando con un instrumento ordinario, se haga necesario acudir a la acción constitucional para evitar un “*daño irremediable*”, tornándose ésta como acción excepcional.

Ahora bien, ha dicho la Corte Constitucional¹⁸ que, no necesariamente deba demostrarse la materialización de la decisión vulneratoria de las garantías invocadas para la procedencia de este recurso constitucional, pues la amenaza a los derechos fundamentales también habilita el mecanismo de amparo. Más aún, en un caso como el estudiado, que compromete los derechos a la vida, a la integridad y a la seguridad personal; razón por la cual, se satisface este requisito de procedibilidad.

3.3. Problema Jurídico.

Determinar si la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN vulnera los derechos fundamentales al señor FREDDY ALEXANDER GÓMEZ CISNEROS, por la tardanza en adelantar el procedimiento administrativo tendiente a suministrar un esquema de seguridad acorde con lo pretendido por el actor.

3.4. Supuestos Jurídicos.

3.4.1. El derecho a la seguridad personal cuando se encuentra en riesgo la vida.

El artículo 2° de la Constitución Política establece como principios fundamentales del Estado “*asegurar la convivencia pacífica*” y “*proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida*”. Lo anterior, al elevar la vida a un valor esencial, el cual debe ser protegido y defendido por las autoridades públicas y los particulares.

Para la Corte el derecho a la seguridad personal está íntimamente ligado con el derecho a la vida (artículo 11 C.P.) al tener este último un carácter fundamental e “*inviolable*”, cuya responsabilidad de protección recae sobre el Estado cuando se encuentre bajo amenaza.

La Corte en la Sentencia T-719 de 2003 indicó que la seguridad personal comporta tres “*manifestaciones*”, como:

(i) **valor constitucional** pues se constituye como uno de los elementos del orden público que garantiza “*las condiciones necesarias para el ejercicio de todos los derechos y libertades fundamentales por parte de las personas que habitan el territorio nacional*”;

¹⁸ Sentencia T- 002 de 2020.

(ii) **derecho colectivo** en la medida en que cubre a todos los miembros de la sociedad cuando se encuentren ante circunstancias que pongan en riesgo bienes jurídicos colectivos como el patrimonio público, el espacio público, la seguridad y salubridad pública, la moral administrativa, el medio ambiente o la libre competencia económica (Art. 88, C.P.); y,

(iii) **derecho fundamental** pues a pesar de no estar previsto en la Constitución Política como tal, se relaciona intrínsecamente con la dignidad humana y con los derechos a la vida y a la integridad personal¹⁹. Así las cosas, implica que todas las personas deben recibir una protección adecuada por parte de las autoridades ante riesgos extraordinarios, por rebasar éstos los niveles soportables de peligro implícitos en la vida en sociedad.

En la referida oportunidad, el Alto Tribunal señaló que se debe efectuar un análisis de las características de especial vulnerabilidad del sujeto que solicita la protección para determinar cuáles son los riesgos que pueden calificarse dentro de dichos niveles. En esa medida, en la Sentencia T-719 de 2003 la Corte acogió la denominada “escala de riesgos”, mediante cinco niveles diferenciados. A saber:

(i) **mínimo**: aquel en el cual la persona solo se ve amenazada por la muerte y la enfermedad naturales²⁰;

(ii) **ordinario**: el soportado por igual por quienes viven en sociedad²¹;

(iii) **extraordinario**: aquel que ninguna persona tiene el deber jurídico de soportar²²;

(iv) **extremo**: se presenta cuando una persona está sometida a un riesgo extraordinario, grave e inminente que amenaza con lesionar su vida o la integridad personal²³; y

¹⁹ Reiterado en la Sentencia T-411 de 2018.

²⁰ Sentencia T-719 de 2003. “Nivel de riesgo mínimo. Ocupa este nivel quien vive en condiciones tales que los riesgos a los que se enfrenta son únicamente los de muerte y enfermedad naturales – es decir, se trata de un nivel en el cual la persona sólo se ve amenazada en su existencia e integridad por factores individuales y biológicos. En realidad, nadie se ubica únicamente en este nivel, porque todas las personas están insertas en un contexto social determinado, sometiéndose por ende a los riesgos propios del mismo”.

²¹ “Nivel de riesgo ordinario, soportado por igual por quienes viven en sociedad. Se trata de los riesgos ordinarios, implícitos en la vida social, a los que se hizo referencia al principio de este acápite. A diferencia de los riesgos mínimos, que son de índole individual y biológica, los riesgos ordinarios que deben tolerar las personas por su pertenencia a una determinada sociedad pueden provenir de factores externos a la persona –la acción del Estado, la convivencia con otras personas, desastres naturales –, o de la persona misma”.

²² “Nivel de riesgo extraordinario, que las personas no están obligadas a soportar. Es este nivel el de los riesgos extraordinarios, que las personas no están jurídicamente obligadas a soportar, por lo cual tienen derecho a recibir protección especial de las autoridades frente a ellos. Para determinar si un riesgo tiene las características y el nivel de intensidad suficiente como para catalogarse de extraordinario y justificar así la invocación de un especial deber de protección estatal, es indispensable prestar la debida atención a los límites que existen entre este tipo de riesgo y los demás. Así, el riesgo en cuestión no puede ser de una intensidad lo suficientemente baja como para contarse entre los peligros o contingencias ordinariamente soportados por las personas; pero tampoco puede ser de una intensidad tan alta como para constituir un riesgo extremo, es decir, una amenaza directa contra los derechos a la vida e integridad personal de quien se ve sometido a él”.

²³ “Nivel de riesgo extremo que amenaza la vida o la integridad personal. Este es el nivel de los riesgos que, por su intensidad, entran bajo la órbita de protección directa de los derechos a la vida e integridad personal. Cuando los riesgos puestos en conocimiento de las autoridades reúnen todas las características señaladas anteriormente –esto es, cuando son específicos, individualizables, concretos, presentes, importantes, serios, claros y discernibles, excepcionales y desproporcionados, y además se llenan los siguientes requisitos, los derechos a la vida y a la integridad personal estarían amenazados. Estos requisitos adicionales son (i) que el riesgo sea grave e inminente, y (ii) que esté dirigido contra la vida o la integridad de la persona, con el propósito evidente de violentar tales derechos”.

(v) **consumado**: se configura cuando el riesgo que la persona no tiene el deber jurídico de soportar se ha concretado, y, por lo tanto, se han vulnerado los derechos a la vida o integridad personal²⁴.

En todo caso, debe confluír un análisis de las características de especial vulnerabilidad del sujeto que solicita la protección, puesto que hay grupos que históricamente han sufrido amenazas a su seguridad personal, tales como los defensores de derechos humanos, los desplazados y los sindicalistas, entre otros.

Posteriormente, en la Sentencia T-339 de 2010 precisó la Corporación, la diferencia entre “riesgo” y “amenaza” con el fin de determinar el ámbito en que la administración puede otorgar medidas de protección especial. De esta manera, consideró necesario definir, además de una escala de riesgos, una escala de amenazas. A saber:

- **Nivel de riesgo**: a) **mínimo**: la persona sólo se ve amenazada por la muerte y la enfermedad naturales y; b) **ordinario**: proviene tanto de factores internos como externos a la persona y que se deriva de la convivencia en sociedad, los ciudadanos deben soportar los riesgos que son inherentes a la existencia humana y a la vida en sociedad. En este nivel no es posible exigir del Estado medidas de protección especial.
- **Nivel de amenaza**: a) **ordinaria**: representa un peligro específico e individualizable, cierto, importante, excepcional y desproporcionado. Cuando concurren todas estas características, el sujeto podrá invocar su derecho fundamental a la seguridad personal para recibir protección por parte del Estado 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 y; **extrema**: se presenta cuando una persona se encuentra 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.

En este nivel el individuo puede 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 autoridades²⁵.

En suma, la vida y la integridad personal son derechos fundamentales que deben ser garantizados y preservados por el Estado. Frente a individuos cuyo nivel de riesgo sea como mínimo extraordinario, la Corte Constitucional reiteró que los contenidos concretos de esta obligación son: (i) “identificar el tipo de amenaza que se cierne sobre la persona²⁶”, (ii) “valorar cada situación individual y la existencia, las características y la fuente del riesgo que se ha identificado²⁷”, (iii) “definir de manera oportuna las medidas y

²⁴ “Riesgo consumado. Este es el nivel de las violaciones a los derechos, no ya de los riesgos, a la vida e integridad personal: la muerte, la tortura, el trato cruel, inhumano o degradante, representan riesgos que ya se han concretado y materializado en la persona del afectado. En tales circunstancias, lo que procede no son medidas preventivas, sino de otro orden, en especial sancionatorias y reparatorias”.

²⁵ Sentencia T-399 de 2010.

²⁶ Sentencia T-666 de 2017.

²⁷ Sentencia T-750 de 2011.

medios de protección específicos, adecuados y suficientes²⁸ , (iv) “la obligación de asignar tales medios²⁹”, (v) “la obligación de evaluar periódicamente la evolución del riesgo extraordinario, así como de tomar las decisiones correspondientes para responder a dicha evolución”, (vi) “la obligación de dar una respuesta efectiva, en caso de signos de concreción o realización del riesgo extraordinario, y de adoptar acciones específicas para mitigar o disminuir sus efectos”, y, finalmente, (vii) “la prohibición de adoptar decisiones que generen un riesgo extraordinario para las personas en razón de sus circunstancias”³⁰ .

Así mismo, las autoridades encargadas del estudio y la implementación de medidas de seguridad tienen una serie de obligaciones relativas a la debida diligencia respecto a la valoración y determinación de las amenazas, ya que su incumplimiento también conduce a la vulneración del derecho a la seguridad personal. Por lo anterior, deben tenerse en cuenta las condiciones específicas del afectado y el contexto social en el cual desarrolla sus funciones.

3.4.2. Programa de Prevención y Protección a cargo de la Unidad Nacional de Protección – UNP

El Gobierno Nacional, mediante el Decreto 4065 de 2011, creó la Unidad Nacional de Protección -UNP- como una entidad de orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio, adscrita al Ministerio del Interior, con carácter de organismo nacional de seguridad (Art. 1).

El artículo 3 de citado decreto establece que el objetivo de la UNP es articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección a quienes por virtud de sus actividades, condiciones o situaciones políticas, públicas, sociales, humanitarias, culturales, étnicas o de género, entre otras, se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños contra su vida, integridad, libertad y seguridad personal o en razón al ejercicio de un cargo público u otras actividades que pueden generar riesgo extraordinario.

Seguidamente, el artículo 4 de la referida norma establece dentro de las funciones de la UNP, entre otras:

(i) definir las medidas de protección que sean oportunas, eficaces e idóneas, y con enfoque diferencial, atendiendo a los niveles de riesgo identificados;

(ii) implementar los programas de protección que determine el Gobierno Nacional, de competencia de la unidad, dirigidos a salvaguardar los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal;

(iii) hacer seguimiento y evaluación a la oportunidad, idoneidad y eficacia de los programas y medidas de protección implementadas, así como al manejo que de las mismas hagan sus beneficiarios y proponer las mejoras a que haya lugar;

²⁸ Sentencia T-666 de 2017.

²⁹ Ibídem.

³⁰ Sentencia T-750 de 2011.

(iv) brindar de manera especial protección a las poblaciones en situación de riesgo extraordinario o extremo que le señale el Gobierno Nacional o se determine de acuerdo con los estudios de riesgo que realice la entidad; y

(v) realizar la evaluación del riesgo a las personas que soliciten protección, dentro del marco de los programas que determine el Gobierno Nacional, de competencia de la unidad, en coordinación con los organismos o entidades competentes.

Aunado a lo anterior, el Decreto 4912 de 2011 (compilado en el Decreto 1066 de 2015³¹) organizó el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades que se encuentran en riesgo extraordinario o extremo, con base, entre otros, en un “*enfoque diferencial*”³².

El artículo 2.10 del Decreto 4212 de 2011 define las medidas de prevención como “*acciones que emprende o elementos físicos de que dispone el Estado para el cumplimiento del deber de prevención en lo que se refiere a la promoción del respeto y garantía de los derechos humanos de los sujetos protegidos del programa*”, dentro de las cuales prescribe las siguientes: *(i) los planes de prevención y de contingencia*³³; *(ii) los cursos de autoprotección*³⁴; *(iii) el patrullaje*³⁵; y *(iv) la revista policial*³⁶.

Asimismo, precisa que las medidas de protección son “*acciones que emprende o elementos físicos de que dispone el Estado con el propósito de prevenir riesgos y proteger los derechos a la vida, integridad, libertad, y seguridad personal de los protegidos*” (Art. 3, numeral 9³⁷).

Las medidas de protección se clasifican según el nivel de riesgo y según el cargo. En atención al riesgo pueden ser: *(i) esquema de*

³¹ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior.

³² Decreto 4912 de 2011. Art. 9. Entre otros, este programa se rige por los principios de buena fe, causalidad, complementariedad, concurrencia, consentimiento, coordinación, eficacia, enfoque diferencial, exclusividad, goce efectivo de derechos, idoneidad, oportunidad, reserva legal, subsidiariedad y temporalidad, según lo previsto por el artículo 2 *ibidem*.

³³ “*La Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior con el apoyo de la Unidad Nacional de Protección, los departamentos y los municipios concurrirán en la formulación de los planes de prevención y de contingencia contemplando un enfoque diferencial, que tendrán por objeto contrarrestar las amenazas, disminuir las vulnerabilidades, potenciar las capacidades institucionales y sociales y fortalecer la coordinación institucional y social para la disminución del riesgo. Los Planes de Prevención y Contingencia determinarán las estrategias y actividades a implementar; las entidades llamadas a desarrollarlas en el marco de sus competencias, así como los diferentes indicadores de gestión, producto e impacto para determinar su oportunidad, idoneidad y eficacia*”.

³⁴ “*Herramienta pedagógica que tiene el propósito de brindar a las personas, grupos y comunidades en situación de riesgo, contemplando un enfoque diferencial, elementos prácticos que permitan disminuir sus vulnerabilidades e incrementar sus capacidades a fin de realizar una mejor gestión efectiva del mismo*”.

³⁵ “*Es la actividad desarrollada por la Fuerza Pública con un enfoque general, encaminada a asegurar la convivencia y seguridad ciudadana y dirigido a identificar, contrarrestar y neutralizar la amenaza*”.

³⁶ “*Es la actividad desarrollada por la Policía Nacional con un enfoque particular, preventivo y disuasivo, encaminada a establecer una interlocución periódica con el solicitante de la medida*”.

³⁷ Corresponde al numeral 9 del artículo 2.4.1.2.3 del Decreto 1066 de 2015.

protección³⁸; (ii) recursos físicos de soporte a los esquemas de seguridad³⁹; (iii) medio de movilización⁴⁰; (iv) apoyo de reubicación temporal⁴¹; (v) apoyo de trasteo⁴²; (vi) medios de comunicación⁴³; y (vii) blindaje de inmuebles e instalación de sistemas técnicos de seguridad⁴⁴.

En todo caso, la UNP determinará el nivel de riesgo, la necesidad y la idoneidad de las medidas según las recomendaciones del Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información (CTRAI), del Grupo de Valoración Preliminar (GVP) y del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM.

En relación con la estrategia de protección, el Decreto 4912 de 2011 señala que la misma será coordinada por la UNP⁴⁵, y contempla 2 tipos de procedimientos de protección: (i) en virtud del riesgo y (ii) en razón del cargo.

³⁸ Compuesto por los recursos físicos y humanos otorgados a los protegidos del Programa para su protección. Tipo 1: Esquema individual corriente para brindarle seguridad a una sola persona, e incluye: 1 vehículo corriente, 1 conductor y 1 escolta. Tipo 2: Esquema individual blindado para brindarle seguridad a una sola persona, e incluye: 1 vehículo blindado, 1 conductor y 1 escolta. Tipo 3: Esquema individual reforzado con escoltas, para brindarle seguridad a una sola persona, e incluye: 1 vehículo corriente o blindado, 1 conductor y 2 escoltas. Tipo 4: Esquema individual reforzado con escoltas y vehículo, para brindarle seguridad a una sola persona, e incluye: 1 vehículo blindado, 1 vehículo corriente, 2 conductores y hasta 4 escoltas. Tipo 5: Esquema colectivo, para brindarle protección a un grupo de 2 o más personas, e incluye: 1 vehículo corriente o blindado, 1 conductor y 2 escoltas.

³⁹ “Son los elementos necesarios para la prestación del servicio de protección de personas y consisten entre otros en vehículos blindados o corrientes, motocicletas, chalecos antibalas, escudos blindados, medios de comunicación y demás que resulten pertinentes para el efecto”.

⁴⁰ “Modificado por el artículo 2 del Decreto Nacional 567 de 2016. Es el recurso que se otorga a un protegido en procura de salvaguardar su vida, integridad, libertad y seguridad, durante los desplazamientos. Estos pueden ser de las siguientes clases: Tiquetes aéreos internacionales, tiquetes aéreos nacionales o apoyo de transporte fluvial o marítimo”.

⁴¹ “Constituye la asignación y entrega mensual al protegido de una suma de dinero de entre uno (1) y tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes, según las particularidades del grupo familiar del caso, para facilitar su asentamiento en un lugar diferente a la zona de riesgo. Este pago se aprobará hasta por tres (3) meses y el monto se determinará tomando en consideración el número de personas del núcleo familiar con los que se reubica el protegido”.

⁴² “Consiste en el traslado de muebles y enseres de las personas que en razón de la situación de riesgo extraordinario o extremo deban trasladar su domicilio”.

⁴³ “Son los equipos de comunicación entregados a los protegidos para permitir su contacto oportuno y efectivo con los organismos del Estado, el Programa de Prevención y Protección, a fin de alertar sobre una situación de emergencia, o para reportarse permanentemente e informar sobre su situación de seguridad”.

⁴⁴ “Modificado por el Art. 2, Decreto Nacional 567 de 2016. Consiste en los elementos y equipos de seguridad integral, para el control del acceso a los inmuebles de propiedad de las organizaciones donde se encuentre su sede principal. 95. Según el artículo 6 del Decreto 4912 de 2011 son objeto de protección en razón del riesgo, entre otros, los siguientes sujetos: “1. Dirigentes o activistas de grupos políticos y especialmente de grupos de oposición. 2. Dirigentes, representantes o activistas de organizaciones defensoras de derechos humanos, de víctimas, sociales, cívicas, comunales o campesinas. 3. Dirigentes o activistas sindicales. 4. Dirigentes, representantes o activistas de organizaciones gremiales. 5. Dirigentes, Representantes o miembros de grupos étnicos. 6. Miembros de la Misión Médica. 7. Testigos de casos de violación a los derechos humanos y de infracción al Derecho Internacional Humanitario. 8. Periodistas y comunicadores sociales. 9. Víctimas de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, incluyendo dirigentes, líderes, representantes de organizaciones de población desplazada o de reclamantes de tierras en situación de riesgo extraordinario o extremo”. Por su parte, el artículo 7 ibidem enlista a las personas objeto de protección en razón del cargo: “1. Presidente de la República de Colombia y su núcleo familiar. Los demás familiares que soliciten protección, estarán sujetos al resultado de la evaluación del riesgo. 2. Vicepresidente de la República de Colombia y su núcleo familiar. 3. Los Ministros del Despacho. 4. Fiscal General de la Nación. 5. Procurador General de la Nación. 6. Contralor General de la República. 7. Defensor del Pueblo en el orden nacional. 8. Senadores de la República y Representantes a la Cámara. 9. Gobernadores de Departamento. 10. Magistrados de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado y del Consejo Superior de la Judicatura”.

⁴⁵ Artículo 25. Corresponde al artículo 2.4.1.2.25 del Decreto 1066 de 2015.

Frente a las personas en virtud del riesgo, el artículo 40 de la referida norma define un procedimiento ordinario a través de las siguientes etapas:

- (i) recepción de solicitud de protección y caracterización del solicitante.*
- (ii) verificación de la pertenencia del solicitante a la población objeto del programa de protección y análisis de la existencia del nexo causal entre el riesgo y la actividad que desarrolla por parte de la UNP;*
- (iii) recopilación y análisis de la información en campo sobre la situación de riesgo por parte del CTRAI⁴⁶, mediante la consulta a diferentes entidades públicas y organismos de seguridad del Estado;*
- (iii) análisis de la situación de riesgo por parte del GVP⁴⁷, presentada por el CTRAI;*
- (iv) validación del nivel de riesgo determinado a cargo del CERREM, quien profiere las recomendaciones al director de la UNP de las medidas a que haya lugar; y,*
- (v) la adopción de medidas de protección por parte de este último funcionario, la notificación de la decisión, la implementación de las medidas, su seguimiento y su reevaluación⁴⁸.*

Finalmente, los artículos 44, 45 y 46 del Decreto 4912 de 2011 definen, en su orden, las causales de suspensión de las medidas de protección, el procedimiento para la suspensión y, por último, la finalización de las medidas de protección. El respectivo Comité podrá recomendar la finalización de las medidas de protección, entre otras, *(i) “por el resultado de la valoración de nivel de riesgo, si de éste se concluye que la medida de protección ha dejado de ser necesaria o que no la amerita, en atención a la realidad del riesgo que pese sobre el protegido del programa, (ii) cuando se demuestre la falsedad de la información, (iii) cuando el protegido no permita la reevaluación del riesgo, (iv) por solicitud expresa y libre del protegido, (v) por vencimiento del periodo o cargo, (vi) por imposición de medida de aseguramiento o pena privativa de la libertad, (vii) por imposición de sanción de destitución del cargo, y, finalmente, (viii) por muerte del protegido”⁴⁹.*

3.5. Planteamiento del caso y solución del problema jurídico.

El actor a través de esta acción constitucional pretende que la accionada agilice la evaluación, análisis de riesgo y adopte las medidas definitivas en procura de sus derechos fundamentales a la vida y seguridad personal, teniendo en cuenta que, según afirma, desde el mes de enero del presente año puso en conocimiento de la accionada

⁴⁶ Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información.

⁴⁷ Grupo de Valoración Preliminar.

⁴⁸ Cfr. Decreto 4912 de 2011. Art. 43. “Procedimiento para la implementación de las medidas de protección para personas en razón del cargo. Éste será adoptado mediante manual y consta de las siguientes etapas, entre otras: Identificación y verificación de la calidad del protegido / Notificación al protegido / Adopción de la medida y coordinación con Policía Nacional / Supervisión del uso de la medida / Notificación de la finalización de la medida una vez el protegido se separe del cargo”.

⁴⁹ Sentencia T-411 de 2018.

la existencia de dos denuncias penales donde funge como víctima de los delitos de secuestro simple y amenazas, y solo hasta el pasado 12 de mayo fue entrevistado por el analista de dicha entidad.

Como la primera instancia negó el amparo solicitado, el señor GÓMEZ CISNEROS, a través de la impugnación insiste que sus derechos sí han sido transgredidos porque durante los cinco (5) meses transcurridos no recibió protección alguna de la entidad accionada, quien se limitó a recibir una entrevista a través del profesional analista.

Al efecto, sea lo primero señalar que de conformidad con lo preceptuado por el Decreto 4065 de 2011⁵⁰ y el 1066 de 2015⁵¹, la Unidad Nacional de Protección, tiene a su cargo el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad de las personas, grupos y comunidades que en virtud de sus actividades, condiciones o situaciones políticas, públicas, sociales, humanitarias, culturales, étnicas, de género, de su calidad de víctima de la violencia, desplazado o activista de derechos humanos, entre otros, están en situación de riesgo extraordinario o extremo, pues dicha unidad, previo el trámite establecido legalmente, determina si hay lugar a *adoptar, modificar o suprimir* los esquemas de protección personal.

Igualmente, la Corte Constitucional, en sentencia CC. T-719/03, estableció definió el derecho individual como « 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 éstos los niveles soportables de peligro implícitos en la vida en sociedad; en esa medida el derecho a la seguridad constituye una manifestación del principio de igualdad ante las cargas públicas, materializa las finalidades más básicas asignadas a las autoridades del Constituyente, garantiza la protección de los derechos fundamentales de los más vulnerables, discriminados y perseguidos, y manifiesta la primacía del principio de equidad».

El derecho a la seguridad personal compromete todas aquellas garantías que eventualmente puedan verse afectadas, predicables de protección estatal, en específico la vida y la integridad personal, pues sobre este tópico la máxima autoridad constitucional, ha señalado en relación al derecho a la seguridad personal que este debe ser valorado de conformidad a una escala de riesgos y amenazas que debe ponderar el Estado para brindar una efectiva protección especial.

Por el cual se crea la Unidad Nacional de Protección (UNP), se establecen su objetivo y estructura.⁵⁰

⁵¹ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior.

Descendiendo al caso que nos ocupa, contrastados los hechos, respuestas y probanzas incorporadas al proceso, se establece que efectivamente la Unidad Nacional de Protección tramita la solicitud de revaluación del riesgo que el señor GÓMEZ CISNEROS elevó con motivo de nuevos hechos delictivos perpetrados en su contra; ya que considera que su esquema de seguridad actual consistente en un botón de apoyo y un chaleco blindado son insuficientes para proteger su vida y su integridad personal; que dicho trámite se encuentra en curso, pues así lo reveló el accionante y lo confirmó la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN, quien refirió la existencia de la orden de trabajo OT No. 483052 a cargo de un profesional analista de Cuerpo Técnico de Análisis de Riesgo- CTAR, con el objeto de recopilar y analizar la información relacionada con el nivel de riesgo conforme a la ruta ordinaria, el cual, tiene un término de 30 días hábiles, contados a partir de la fecha en que el solicitante expresa su consentimiento para dicho fin. Para este caso, como el pasado 12 de mayo el actor fue entrevistado por el profesional CARLOS CETINA, es a partir de ese momento que inicia el conteo del mencionado término para la presentación del resultado de la evaluación del riesgo al CERREM, quien determina el nivel de riesgo, emite concepto y recomienda al Director de la UNP, cuáles debe implementar, suspender, ajustar y/o finalizar, *teniendo en cuenta la ponderación del nivel de riesgo*.

En virtud de lo anterior, no es el Juez de tutela el llamado a asumir las competencias de las autoridades administrativas a quienes le han sido asignadas por ley las funciones de estudiar, evaluar y determinar si hay lugar o no a brindar medidas de seguridad personal, toda vez que dicho análisis corresponde a un estudio técnico, aunado a que no cuenta con elementos de juicio para verificar la existencia o no del riesgo, el nivel del mismo y los mecanismos adecuados para su defensa, pues conforme el criterio de la Corte Suprema de Justicia:

(...)

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, como el apoyo de reubicación temporal, ni 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».

(...)

La pretensión del actor de que se le asigne un esquema de seguridad determinado no resulta procedente por la vía de la acción de tutela, además de que la consideración fundamental de la providencia

*impugnada, relativa a que las medidas que han sido adoptadas no son adecuadas, no resulta acertada. Ello en virtud de que, se insiste, el juez de tutela no es el llamado a definir cuál programa de seguridad puede ser más eficiente en la protección de una determinada persona con condiciones especiales de vulnerabilidad, pues para ello existen otros procedimientos autónomos, técnicos y lo suficientemente idóneos (...).*⁵²

Criterio que se acompasa con lo dicho en la sentencia T-190 de 2014 por la Corte Constitucional quien 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 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).

Adicionalmente, se evidencia que es la tercera acción de tutela que presenta el señor GÓMEZ CISNEROS contra la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN, bajo las mismas pretensiones, la primera correspondió al JUZGADO PRIMERO PENAL DEL CIRCUITO PARA ADOLESCENTES CON FUNCIONES MIXTAS DE ARAUCA⁵³, bajo el radicado 2021-00107-00⁵⁴, la segunda ante el JUZGADO CIVIL DEL CIRCUITO DE ARAUCA⁵⁵, con radicado 2022-0001-00⁵⁶, ambas fueron negadas y confirmadas en segunda instancia; pues en la más reciente decisión, esta Sala, mediante sentencia del 10 de marzo de 2022⁵⁷, consideró:

“...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.

⁵² Sentencia de tutela STL1676-2014, reiterada de manera reciente por la STL3893-2017. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

⁵³ Según las consideraciones del a quo.

⁵⁴ Profirió sentencia de primera instancia el 08 de junio de 2021.

⁵⁵ Dictó sentencia el 27 de enero de 2022.

⁵⁶ Constatado en el link aportado por ese Despacho.

⁵⁷ MP. Matilde Lemos Sanmartín.

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”.

La Sala también resaltó 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”.

En este sentido, como quiera que en esta oportunidad, el procedimiento ordinario de protección se encuentra en la etapa inicial ante nuevos hechos victimizantes, y el señor FREDDY ALEXANDER

GÓMEZ CISNEROS, interpuso la acción de tutela sin haberse agotado el término establecido de 30 días hábiles para la presentación del resultado de la evaluación del riesgo al CERREM, significa que, la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN no ha vulnerado los derechos fundamentales al accionante, toda vez que, su actuar se ajusta al marco normativo, y no está dentro de la órbita del juez constitucional emitir una orden que omita el procedimiento establecido, máxime en tratándose del estudio de riesgos que conlleva el análisis y recolección de información a través de personal especializado para esos efectos; así mismo, no se demostró la existencia de un perjuicio irremediable, toda vez que, las medidas de prevención se encuentran vigentes, evento que no fue desvirtuado.

Basta recordar que en tratándose del procedimiento ordinario que debe adelantar la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN, para la implementación de medidas, el Decreto 1066 de 2015⁵⁸, en su artículo 2.4.1.2.40, establece:

“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 formulario de solicitud de inscripción con la verificación de los requisitos mínimos establecidos.

2. Análisis 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. Inicio del procedimiento de evaluación del riesgo por parte del CTAR.

4. Presentación del resultado de la evaluación del riesgo al CERREM en un plazo no mayor de 30 días hábiles, contados a partir del momento en que el solicitante expreso su consentimiento para la vinculación al programa.

5. Análisis, valoración del caso y recomendación de medidas por parte del respectivo comité.

6. Adopción de la recomendación del respectivo comité por parte del director de la Unidad Nacional de Protección, mediante acto Administrativo motivado.

7. El contenido del acto administrativo de que trata el numeral anterior será dado a conocer al protegido mediante comunicación escrita.

8. Implementación de las medidas de protección, para lo cual, la entidad competente suscribirá un acta en donde conste su entrega al protegido.

9. Seguimiento a la implementación y uso de las medidas de protección.

10. Reevaluación del nivel de riesgo, para lo cual la Unidad Nacional de Protección - UNP establecerá un procedimiento abreviado, en tanto es un procedimiento técnico.

PARÁGRAFO 1. La realización de la evaluación del riesgo, cuando haya lugar a ello, 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 (1) vez al año, o antes, si se presentan nuevos hechos que puedan generar una variación del riesgo. Para el caso de los servidores públicos de la Contraloría General de la República incluidos a través del numeral 16 del artículo 2.4.1.2.6, se aplicará lo dispuesto en el artículo 42A del Decreto Ley 267 de 2000 adicionado por el artículo 3 del Decreto 2037 del 2019 o la norma que lo modifique, adicione o sustituya, respecto de lo cual se comunicaran las recomendaciones al comité correspondiente.

⁵⁸ Por medio del cual se expidió el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior.

En el caso de las personas incluidas en el Programa de Protección a través de los numerales 11, 13 y 19 del artículo 2.4.1.2.6 el nivel del riesgo será revaluado cada cuatro (4) años, salvo que se presente una situación extraordinaria que amerite el incremento de su esquema antes del término señalado.

En el caso de los ex presidentes y ex vicepresidentes el nivel del riesgo será revaluado cada cuatro (4) años, salvo que se presente una situación extraordinaria que amerite el incremento de su esquema antes del término señalado. En tal medida se entiende modificado el Decreto 1069 de 2018 “Por el cual se dictan disposiciones sobre protección y seguridad para los señores ex presidentes y ex vicepresidentes de la República de Colombia.

(Parágrafo MODIFICADO por el Art. 2 del Decreto 1064 de 2022)

PARÁGRAFO 3. *Solo se podrá recomendar la modificación de las medidas de protección por el CERREM, cuando exista una variación de las situaciones que generaron el nivel de riesgo.*

PARÁGRAFO 4. *El consentimiento para el inicio de la evaluación de riesgo se entenderá otorgado por el solicitante de inscripción al programa de prevención y protección, con el diligenciamiento en físico o tramite en línea del formulario establecido por la entidad y la presentación del documento que lo acredite como población objeto del programa; salvo las excepciones previstas en la ley y en el presente decreto.*

PARÁGRAFO 5. *Bajo el principio de colaboración armónica, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, las personerías municipales, las autoridades locales, y en general, las autoridades públicas en el marco de sus competencias legales y constitucionales procuraran orientar y brindar apoyo en el trámite de solicitudes de protección que sean puestas en su conocimiento, y darán traslado inmediato a la UNP, para que realice la caracterización inicial, conforme a los parámetros establecidos en el presente decreto.*

PARÁGRAFO 6. *En desarrollo de las evaluaciones de riesgo, las entidades públicas darán respuesta oportuna a las solicitudes de información realizadas por el CTAR, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley Estatutaria 1755 de 2015. (Modificado por el Art. 14 del Decreto 1139 de 2021)”.*

Finalmente, cabe aclarar que no se advierte que exista un perjuicio irremediable que imponga la intervención del juez constitucional a efecto de evitar un peligro inminente, pues los hechos revelados y que pretende hacer valer para que se modifique su esquema de seguridad por parte de la UNP son materia de investigación por parte de la Fiscalía General de la Nación, por lo que si a bien lo tiene puede acudir a la Dirección Nacional de Protección y Asistencia de esa Institución, como la autoridad competente para decidir sobre la incorporación de cualquier candidato a lograr medidas de protección a testigos, víctimas, intervinientes en el proceso penal, de conformidad con las previsiones de la Resolución No. 1006 de 27 de marzo de 2016 expedida por el ente acusador.

4. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, el TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE ARAUCA SALA ÚNICA, Administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Constitución y la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia impugnada.

SEGUNDO: Luego de las notificaciones correspondientes, remítase la actuación a la honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



ELVA NELLY CAMACHO RAMÍREZ
Magistrada Ponente



MATILDE LEMOS SANMARTÍN
Magistrada



LAURA JULIANA TAFURT RICO
Magistrada