

REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE ARAUCA
SALA ÚNICA DE DECISIÓN



Magistrada Ponente
LAURA JULIANA TAFURT RICO

PROCESO	ACCIÓN DE TUTELA DE SEGUNDA INSTANCIA
SENTENCIA	GENERAL N° 095 – SEGUNDA INSTANCIA N° 077
ACCIONANTE	FABIO ENRIQUE VILLAMIZAR CARRILLO
ACCIONADOS	UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN -UNP-
RADICADO	81-736-31-84-001-2022-00350-01
RADICADO INTERNO	2022-00231
PROCEDENCIA	JUZGADO PROMISCOUO DE FAMILIA DE SARAVENA (A)
TEMAS Y SUBTEMAS	ALCANCE EN MATERIA JURISPRUDENCIAL SOBRE EL DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL.

Aprobado por Acta de Sala **No. 349**

Arauca, Arauca, veinticinco (25) de agosto de dos mil veintidós (2022).

I. OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede la Sala a resolver la impugnación interpuesta por **FABIO ENRIQUE VILLAMIZAR CARRILLO** contra el fallo proferido el 18 de julio de 2022, por el Juzgado Promiscuo de Familia de Saravena, Arauca, que negó el amparo de sus derechos fundamentales a la “*vida, al trabajo y a la libre circulación*”, dentro de la acción de tutela que interpuso contra la **UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN (UNP)** y el **MINISTERIO DEL INTERIOR**.

II. ANTECEDENTES

2.1. Hechos relevantes

De la lectura de la demanda y la revisión de las pruebas allegadas al plenario se tiene que el accionante se desempeña como periodista y comunicador social “*por épocas según sea la fuente de trabajo*” en el municipio de Tame, y actualmente director de la emisora La FM 99.33 Cuna de la Libertad en Tame (Arauca), y con ocasión de esa actividad ha recibido

múltiples amenazas que llevaron a que desde el año 2016 le fuera asignado un esquema de seguridad por parte de la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN (UNP), variando sus características a lo largo del tiempo pero manteniéndose en lo esencial.

Sin embargo, mediante Resolución n.º 2798 del 7 de abril de 2022, dicha entidad, por recomendación del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendaciones de Medidas -CERREM-, decidió “...finalizar el esquema de seguridad por haberse dado la causal señalada en el numeral 3 artículo 2.4.1.2.46 del Decreto 1066 de 2015, adicionado y modificado por el Decreto 1169 del 23/09/2021...”, la cual se configura “Cuando el protegido no permite la reevaluación del riesgo”, con fundamento en que desde el 23 de diciembre de 2020 se libró orden de trabajo para la respectiva revisión de las condiciones de seguridad, pero el accionante siempre alegó múltiples ocupaciones, tales como vacaciones o actividades académicas, o guardó silencio ante los múltiples requerimientos efectivamente realizados.

En vista de lo sucedido, el actor interpuso recurso de reposición en contra de esa determinación al estimar que lo aducido por la UNP no era cierto, “*porque es la persona más interesada en la continuidad del esquema de protección, que le garantice su integridad personal*”¹, pero mediante Resolución n.º 4534 del 6 de junio de 2022 se decidió no reponerla.

Por lo anterior, el accionante solicitó la protección de sus derechos fundamentales a la “*vida, al trabajo y a la libre circulación*” y, en consecuencia, se ordenara a la **UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN (UNP)** llevar a cabo de forma inmediata un nuevo estudio del nivel de riesgo por temporalidad y mantener el esquema de protección asignado² o ampliarlo. También solicitó como medida provisional que se ordenara a la misma entidad mantener vigente el aludido *esquema de protección*, pues para la fecha en que radicó la demanda estaba próximo a ser retirado.

Como soporte de sus pretensiones aportó copia de las resoluciones aludidas, así como una certificación laboral.

¹ Cuaderno del Juzgado. 03AccionTutela. F. 6.

² Esquema de seguridad tipo 2 conformado por un vehículo blindado, dos hombres de protección, un medio de comunicación y un chaleco blindado.

2.2. Sinopsis procesal

Presentada el 5 de julio de 2022³ la acción constitucional, esta fue asignada por reparto al Juzgado Promiscuo de Familia de Saravena (Arauca), autoridad judicial que mediante auto de la misma fecha, dispuso admitirla, vincular a la Policía Nacional – Estación de Policía de Tame (Arauca) y como medida provisional suspendió provisionalmente los efectos de las Resoluciones 2798 de 7 de abril y 4534 de 6 de junio de 2022 y ordenó a la UNP mantener el esquema de protección asignado al accionante.

Notificada la admisión, las entidades llamadas al proceso se pronunciaron en los siguientes términos:

2.2.1. UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN (UNP)⁴

Informó sobre el cumplimiento de la medida provisional y explicó que el señor Fabio Enrique Villamizar Carrillo es beneficiario de medidas de protección por parte de la UNP desde el año 2016 y hasta la actualidad, al acreditar pertenecer a una de las poblaciones objeto del programa de protección que lidera esta entidad, en los términos del numeral 8° del artículo 2.4.1.2.6 del Decreto 1066 de 2015, modificado por el Decreto 567 de 2016, que se refiere a: “8. *Periodista y comunicadores sociales*”.

Que desde el 2016, cada año se ha hecho una evaluación del riesgo, que arrojó como resultado ratificar el esquema de protección hasta el año 2020, cuando una vez asignada la orden de trabajo el analista de riesgo procedió a comunicarse telefónicamente con el señor Fabio Enrique Villamizar Carrillo, sin recibir respuesta alguna. No obstante, el 30 de diciembre de 2020, se le envió correo electrónico al evaluado, quien respondió por medio de llamada telefónica que saldría del país por motivos vacacionales y regresaría hasta febrero de 2021, ante lo cual, el analista solicitó la inactivación de la orden de trabajo de manera temporal hasta el 28 de febrero de 2021; posteriormente, el analista se comunicó nuevamente con el evaluado, a través de correo electrónico solicitándole que una vez se

³ Cuaderno del Juzgado. 02ActaReparto.

⁴ Cuaderno del Juzgado. 07RespuestaUNP.

encontrara en Colombia, se pusiera en contacto con la entidad, para efectos de llevar a cabo la reevaluación del nivel de riesgo, a lo que respondió el señor Villamizar que tenía asuntos académicos que atender por lo cual, hasta 15 de marzo retornaría al país.

El 8 de junio de 2021, y con el objetivo de lograr comunicación con el evaluado, se remitió correo electrónico a la fundación para la Libertad de Prensa -FLIP, pidiendo el debido apoyo para llevar a cabo el estudio de nivel de riesgo al señor Fabio Enrique Villamizar, pero la fundación indicó *“no tener clara la información del evaluado y ni recordar que el mismo les haya compartido algún certificado médico”*⁵, razón por la cual, el analista pidió la inactivación definitiva de la orden de trabajo No 414827, ante los delegados del Cuerpo Técnico de Análisis de Riesgo (CTAR), invocando la causal referente a *“cuando el protegido no permite la reevaluación del nivel de riesgo”*⁶.

El 23 de marzo de 2022 en sesión del CERREM los delegados interinstitucionales recomendaron finalizar el esquema de protección asignado al señor Villamizar, lo cual fue adoptado por el director de la UNP mediante Resolución 2798 de 7 de abril de 2022, ratificada por Resolución 4534 de 6 de junio de 2022, actos administrativos que gozan de presunción de legalidad.

Por lo anterior, resaltó que la tutela era improcedente por su carácter subsidiario, dado que la Unidad ha actuado dentro de sus competencias legales, *“tal y como se hace con cada uno de los beneficiarios del programa de protección, asignándole las medidas de protección idóneas para el riesgo que ostenta en la actualidad”*, máxime que el accionante es quien no ha permitido la reevaluación del estudio de nivel de riesgo.

2.2.2. POLICÍA NACIONAL y MINISTERIO DEL INTERIOR⁷

⁵ Cuaderno del Juzgado. 07RespuestaUNP. F. 5.

⁶ Ibid. F. 5.

⁷ Cuaderno del Juzgado. 06RespuestaPoliciaNacional. 09RespuestaMinInterior.

Por escrito separado, coincidieron en alegar su falta de legitimación en la causa por pasiva, por no ser las entidades competentes de implementar o terminar un esquema de seguridad, lo cual corresponde a la UNP.

2.3. La decisión recurrida⁸

Mediante providencia del 18 de julio de 2022 el Juzgado Promiscuo de Familia de Saravena (Arauca), resolvió negar el amparo de los derechos del accionante, pero también dispuso mantener vigente la medida provisional previamente concedida, consistente en suspender provisionalmente los efectos de las resoluciones antes aludidas, de modo que la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN mantuviera el esquema de seguridad de que venía gozando el ciudadano, hasta tanto se resolviera la segunda instancia de esta acción constitucional.

Como eje central de su argumentación, indicó el juez de primera instancia que estaba suficientemente demostrado que, respecto de los actos administrativos cuestionados por el accionante, la entidad accionada cumplió con la totalidad de normas y procedimientos aplicables al caso concreto, garantizando el debido proceso del ciudadano en la medida en que este fue requerido infructuosamente en múltiples ocasiones para que prestara su concurso a efectos de realizar un estudio actualizado de sus condiciones de riesgo y así verificar la necesidad de un esquema de protección, como sus características específicas.

En efecto, en su argumentación el fallador señaló que si bien por diversas razones las personas pueden requerir medidas especiales de seguridad, la UNP es la entidad competente para estudiar la situación de riesgo o amenaza en cada caso, teniendo los ciudadanos el deber de prestar la colaboración necesaria para llegar a conclusiones técnicas y conformes a la normatividad y jurisprudencia aplicables, tal como ocurrió en esta ocasión, no pudiendo el juez de tutela, por las especiales circunstancias que lo rodean, estudiar, evaluar y determinar si una persona es susceptible o no de un específico esquema de seguridad, para concluir que:

⁸ Cuaderno del Juzgado. 10Sentencia.

“[...] para este despacho es claro que no se vulneró derecho fundamental alguno al accionante, pues la decisión tomada por la Unidad Nacional de Protección mediante las Resoluciones 2798 y 4534 de 2022 se enmarcaron dentro del procedimiento establecido en el Decreto Ley 1066 de 2015 y demás normas concordantes, igualmente debe decirse que la Unidad accionada cumplió y respetó a cabalidad el procedimiento determinado para efectuar la actuación administrativa que culminó con la finalización del esquema de seguridad del accionante, tal como se demuestra con la documental traída al proceso por la entidad accionada, pues que la iniciación de dicho trámite fue notificado al accionante telefónicamente y por medio de su correo electrónico personal; es decir que tal determinación se adoptó en el marco del cumplimiento de sus funciones legales y reglamentarias dispuestas por el legislador, razones más que suficientes para denegar el amparo deprecado”.

2.4. La impugnación⁹

El accionante impugnó la decisión de primera instancia, aunque, en sentido estricto, no hizo referencia a motivos específicos por los que considerara desacertada la providencia, limitándose a insistir repetitivamente en los argumentos iniciales de la demanda. Reiteró, en primer lugar primero, que no podía acudir a su lugar de trabajo por el riesgo para su vida y, segundo, que la UNP hacía una “*apreciación subjetiva*” al afirmar que él no había permitido la reevaluación del riesgo, pues es el más interesado al respecto dada la situación de riesgo en la que se encuentra. No aportó otros argumentos ni pruebas.

Por último, allegó copias del certificado de la Cámara de Comercio, que lo registra como presidente de la Cooperativa de Volqueteros de Tame Ltda.-COOVOLTA, así como copia de dos mensajes de WhatsApp, donde un el grupo armado al margen de la ley FAR-EP lo citó para el mes de julio a dos reuniones.

III. CONSIDERACIONES

3.1. Competencia

Es competente este Tribunal para desatar la *impugnación* formulada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, reglamentario del artículo 86 de la Carta Política, en atención al factor

⁹ Cuaderno del Juzgado. 12Impugnacion.

funcional, por cuanto el despacho cognoscente ostenta la calidad de Circuito de este Distrito Judicial, del cual esta Corporación es su superior.

3.2. Problema jurídico

Corresponde a esta Corporación determinar si es procedente confirmar la orden del juez de primer nivel, que negó el amparo de los derechos fundamentales del accionante, en el contexto de su eventual vulneración o amenaza por parte de la entidad accionada.

3.3. Requisitos de procedibilidad

De manera preliminar verificará esta Sala si la acción de tutela cumple con los requisitos de procedibilidad.

Sin necesidad de ahondar en mayores consideraciones, se encuentran cumplidos los presupuestos generales para la procedibilidad de la acción de tutela, pues se encuentran acreditadas la legitimación en la causa por *activa*¹⁰ y *pasiva*¹¹, al igual que la *relevancia constitucional*¹² e *inmediatez*¹³.

Respecto al presupuesto de la *subsidiariedad* de la acción de tutela, la Corte Constitucional ha advertido de manera insistente, que la protección constitucional es un mecanismo *residual* y *subsidiario* empleado ante la *vulneración o amenaza de derechos fundamentales* cuando no se cuente con mecanismos legales de defensa, salvo que se esté en presencia de un *perjuicio irremediable*, evento en el cual podrá estudiarse su viabilidad como *mecanismo transitorio*. La tutela reconoce la validez y viabilidad de los recursos ordinarios creados en defensa de los derechos de las personas, de allí la preeminencia legal de su empleo y el carácter suplementario del amparo constitucional.¹⁴

¹⁰ A cargo del accionante FABIO ENRIQUE VILLAMIZAR CARRILLO.

¹¹ De la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN – UNP, entidad que en los términos del artículo 1° del Decreto. 2591/1991 puede ser sujeto pasivo de esta acción constitucional, en su condición de Autoridad Pública.

¹² Al alegarse la presunta trasgresión de derechos fundamentales a la vida, trabajo y libre circulación.

¹³ Por cuanto fue interpuesta en un término razonable, oportuno y proporcional al acontecimiento que inició esta acción.

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-682 de 2011. M.P. Nilson Pinilla - T-580 de julio 26 de 2006, M. P. Manuel José Cepeda

Ahora bien, en el caso de interposición de acciones de tutelas para controvertir las determinaciones adoptadas por la **UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN (UNP)** a través de actos administrativos, ha resaltado la Corte Constitucional que este mecanismo excepcional, en ocasiones, puede desplazar a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contemplada en la jurisdicción contenciosa administrativa, ya que en virtud de las condiciones especiales de las personas que reclaman la protección y las circunstancias apremiantes de seguridad que atraviesan, dicha acción ordinaria no resulta idónea ni eficaz, pues la duración del trámite puede conducir incluso a una afectación grave del derecho fundamental a la vida.

Así las cosas, entrará la Sala a resolver la impugnación presentada por el accionante.

3.4. El alcance que en materia jurisprudencial ha definido la Corte Constitucional sobre el derecho a la seguridad personal

Del artículo 3° de la Declaración de los Derechos Humanos nacen derechos fundamentales, por cuanto prescribe esta preceptiva que: «*todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona*», los que fueron acogidos por Colombia e incorporados a nuestro ordenamiento jurídico; por lo cual la seguridad personal se encuentra inmersa en el artículo 2° de la Constitución Política, como uno de los fines esenciales del Estado, seguridad que se brinda con la protección de los derechos a la *vida* y la *integridad personal*, siendo esta una obligación primaria de las autoridades, quienes deben brindar la protección de todas las personas residentes en Colombia, en sus vidas y en sus demás derechos.

Igualmente, la Corte Constitucional ha dicho que corresponde al Estado garantizar la primacía e inviolabilidad del derecho a la *vida*, como quiera que «**constituye la base para el ejercicio de los demás derechos. Es decir, la vida misma es el presupuesto indispensable para que haya titularidad de derechos y obligaciones**». Igualmente sostiene que la protección y el respeto de este derecho fundamental guarda una relación intrínseca con la garantía a la *seguridad personal*.

Sobre el punto precisó, mediante sentencia T-591 de 2013¹⁵, la triple connotación jurídica de la que goza el derecho a la *seguridad personal*, como *i)* valor constitucional, *ii)* derecho colectivo y *iii)* fundamental; línea de pensamiento que indica que ésta prerrogativa individual se encuentra instituida como aquella garantía o facultad que le asiste a todo particular o conglomerado social de acudir ante las autoridades o el Estado en busca de protección, **cuando estén expuestos a amenazas que afecten sus derechos fundamentales**, concretamente su *vida e integridad personal*, con ocasión de las funciones desarrolladas, ya sea en el marco del conflicto, por la ubicación del lugar donde las realiza o por la naturaleza misma del cargo desempeñado, como es el caso de los defensores de derechos humanos y funcionarios públicos, entre otros.

3.5. Del procedimiento ordinario establecido por la UNP para garantizar la seguridad de los ciudadanos que se encuentran en riesgo de sufrir daños contra su vida, integridad, libertad y seguridad personal.

El Estado Colombiano, en pro de materializar la salvaguarda de todos los residentes en el territorio nacional, y con el fin de adelantar las funciones relacionadas para la ejecución de planes, programas, proyectos, acciones y estrategias orientadas para tal fin, emitió el Decreto 4065 de 2011, mediante el cual se creó la **UNP**, estableciendo en el artículo 3° de dicha norma que esta entidad especializada es la encargada de coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección a quienes determine el Gobierno Nacional.

Teniendo en cuenta las competencias asignadas a la **UNP**, se estableció por dicha autoridad administrativa un procedimiento ordinario para que las personas que consideren cumplir con una serie de requisitos, ingresen al programa de protección, dicho trámite se encuentra regulado en el artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015¹⁶, estableciéndose lo siguiente:

“El procedimiento ordinario del programa de protección es el siguiente:

¹⁵ Corte Constitucional, sentencia del 30 de agosto de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo.

¹⁶ Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior

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 entrega 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.

[...].”

Sobre las atribuciones del Grupo de Valoración Preliminar y el término con el que cuenta para la elaboración de la respectiva evaluación o **reevaluación**, según el caso, el artículo 2.4.1.2.35 *ibidem*, determina:

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

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».

Al respecto, la Corte Constitucional ha adoctrinado:

*“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 4° 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 ex 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 (...)*¹⁷

De conformidad con esos derroteros legales y jurisprudenciales, se extrae que para que una persona sea favorecida con las medidas de protección por parte del Estado, en razón a la condición especial de riesgo en la que pueda encontrarse por la condición que ostenta o por pertenecer algún grupo poblacional llamado a recibir este beneficio, deberá activarse, a partir de la solicitud del interesado, una serie de procedimientos necesarios e indispensables en los que intervienen varios organismos y equipos interdisciplinarios con el fin de determinar la matriz de riesgo en la que se encuentra el posible afectado, para con base en ello adoptar las medidas correspondientes en procura de conjurar el peligro que pueda padecer.

3.5. Caso concreto.

En el evento bajo estudio, revisadas las alegaciones y pruebas allegadas al expediente, no existe controversia alguna en cuanto a que el accionante cuenta desde 2016 con la asignación de un esquema de protección por parte de la UNP, orientado a proteger su integridad y vida porque, en su momento, se estableció que existían razones fundadas que lo ubicaban en una situación de riesgo. Sin embargo, la misma entidad, en cumplimiento de sus funciones y de la normatividad aplicable, debe realizar cada año un estudio técnico actualizado de las condiciones de vida del ciudadano para determinar si es procedente mantener, variar o retirar las medidas especiales de seguridad, todo de conformidad con los Decretos 1066 de 2015, 567 de 2016 y 1139 de 2021.

Para cumplimiento de lo anterior, desde el 23 de diciembre de 2020 la accionada dispuso que un analista de seguridad estableciera contacto directo con el ciudadano para llevar a cabo los estudios correspondientes, pero los actos administrativos citados dan cuenta de la multiplicidad de comunicaciones de todo tipo efectivamente recibidas por el interesado, quien

¹⁷ Sentencia T-591 de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo.

aludió todo tipo de ocupaciones o excusas que hicieron posponer una y otra vez las actividades previstas, incluso cuando le fue puesta de presente la posibilidad de hacerlo por medios virtuales, al punto de que transcurrió más de un año sin poder concretar la gestión y por tanto el estudio de riesgo por temporalidad que la ley exige como requisito para establecer la necesidad de asignar o mantener un esquema de protección y sus características.

Esta situación llevó a que se cerrará la orden de trabajo respectiva y el asunto pasara a estudio del Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas -CERREM- de la UNP, que el 23 de marzo del 2022 recomendó “...finalizar el esquema de seguridad por haberse dado la causal señalada en el numeral 3 artículo 2.4.1.2.46 del Decreto 1066 de 2015, adicionado y modificado por el Decreto 1169 del 23/09/2021...”, la cual se configura “Cuando el protegido no permite la reevaluación del riesgo”, derivando en la Resolución 2708 de 7 de abril de 2022 mediante la cual se acogió dicha recomendación, en razón a que no se logró realizar la reevaluación del riesgo por temporalidad por causas ajenas a la entidad, dado que el protegido no atendió las requerimientos para ser reevaluado su riesgo; acto administrativo que fue ratificado por Resolución 4534 de 6 de junio de 2022 al resolver el recurso de reposición, con fundamento en que:

“[...] Teniendo en cuenta el análisis realizado, no es posible atender favorablemente la solicitud de Fabio Enrique Villamizar Carrillo, respecto a implementar medidas de protección [...], dado que el beneficiario no manifestó alguna nueva situación de riesgo y/o vulnerabilidad que eventualmente pudiera afectar su seguridad personal y que dé mérito a iniciar una nueva ruta de protección, tal como lo contempla el marco normativo del Programa de Prevención y Protección de esta Unidad Administrativa Especial”.

Frente a este escenario, el juez de primera instancia negó el amparo de los derechos fundamentales del accionante considerando, esencialmente, que se cumplió con la normatividad y jurisprudencia aplicables, garantizando el debido proceso del ciudadano y tratándose de un asunto de competencia exclusiva de la accionada, no era procedente la intervención indebida del juez de tutela.

El accionante, como se reseñó, impugnó la anterior decisión, insistiendo, en primer lugar, que no podía acudir a su lugar de trabajo por

el riesgo para su vida y, en segundo lugar, que la UNP hacía una “*apreciación subjetiva*” al afirmar que él no había permitido la reevaluación del riesgo, pues es el más interesado al respecto al encontrarse en situación de riesgo, pero sin aportar pruebas que desvirtuaran los aspectos fácticos y jurídicos que tuvo la UNP para finalizar el esquema de protección.

En el mismo sentido, nótese que el ciudadano contó con más de un año para entrevistarse, personal o virtualmente, con el funcionario encargado del estudio de riesgo, sin que en el plenario se alegara o hiciera evidente una situación de fuerza mayor por factores externos, imprevisibles e irresistibles que le impidieran al interesado cumplir con los requerimientos que en su momento le hizo la UNP, sumado a que contó con tiempo más que suficiente para ajustar sus actividades de cara a cumplir con sus obligaciones correlativas, en los términos de la norma antes citada.

Bajo ese panorama, considera la Sala que la decisión de la **UNP** se encuentra ajustada al ordenamiento jurídico, pues en el ejercicio de sus funciones ordenó la reevaluación del nivel riesgo del ciudadano, adelantando el procedimiento respectivo y culminando con la emisión de un acto administrativo que tomó una decisión de fondo debidamente motivada, que fue recurrida por el interesado y se mantuvo incólume por las razones suficientemente expuestas.

Adicionalmente, tampoco se observa que el señor Fabio Enrique Villamizar Carrillo haya presentado solicitud ante la UNP para una nueva reevaluación de su ponderación de riesgo, acreditando nuevas circunstancias de riesgo, no siendo dable al juez constitucional impartir órdenes en tal sentido sin tener el mínimo de elementos técnicos o especializados que le permitan, al menos sumariamente, establecer las circunstancias que deben rodear el análisis del riesgo sometido a reevaluación, máxime si en cuenta se tiene que existe todo un marco normativo que regula el procedimiento administrativo ordinario que se debe agotar para tales efectos, así como el carácter subsidiario de esta acción constitucional.

Sobre el punto, la jurisprudencia constitucional ha establecido que son las autoridades competentes y no los jueces constitucionales, los

llamados a realizar los estudios de seguridad personal e identificar los factores de riesgo a que se exponen los posibles beneficiados:

“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”¹⁸.

Sin embargo, como es obligación del Estado amparar a las personas que se encuentran en situación de riesgo, teniendo en cuenta el cargo que desempeña el accionante de periodista y actual director de la emisora La FM 99.33 Cuna de la Libertad en Tame (Arauca), y las presuntas citaciones que le ha hecho el grupo armado al margen de la ley FARC-EP, procedente resulta precisar que tal protección debe brindarse de manera oportuna, idónea y eficaz, es decir, que las medidas tienen que ser otorgadas de manera ágil y expedita puesto que su propósito es prevenir la materialización de los riesgos o mitigar los efectos de su eventual consumación, al tiempo que deben ser adecuadas a la situación adaptándose a las condiciones particulares de los protegidos, y manteniéndose mientras subsistan las circunstancias de peligro, se instará a la Unidad Nacional de Protección (UNP), para que nuevamente estudie y analice las condiciones de seguridad del señor FABIO ENRIQUE VILLAMIZAR CARRILLO y de ser procedente emita los actos administrativos y las recomendaciones de seguridad a que hubiere lugar.

Consecuentemente, esta Sala confirmará la decisión de primera instancia, decayendo la medida provisional ordenada por el A quo, pero instando a la UNP para que active nuevamente el procedimiento para que reevalúe las condiciones de seguridad del accionante.

¹⁸ Corte Constitucional, sentencia C-190 de 2014.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la **Sala Única del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Arauca**, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

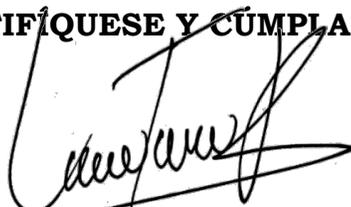
PRIMERO: CONFIRMAR el fallo de tutela proferido el 18 de julio de dos mil veintidós (2022) por el Juzgado Promiscuo de Familia de Saravena (Arauca), de conformidad con las razones previamente expuestas.

SEGUNDO: TERMINAR la medida provisional tomada por ese Despacho mediante auto No. 692 del 05 de julio de 2022 y descrita en el numeral segundo de la sentencia recurrida.

TERCERO: INSTAR la Unidad Nacional de Protección (UNP) para que nuevamente estudie y analice las condiciones de seguridad del señor FABIO ENRIQUE VILLAMIZAR CARRILLO y de ser procedente emita los actos administrativos y las recomendaciones de seguridad a que hubiere lugar.

CUARTO: Por secretaría **NOTIFIQUESE** esta decisión a las partes, **COMUNÍQUESE** al juzgado de conocimiento y **REMÍTASE** el expediente en formato digital a la Corte Constitucional para su eventual revisión, según las directrices impartidas por el Consejo Superior de la Judicatura.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE



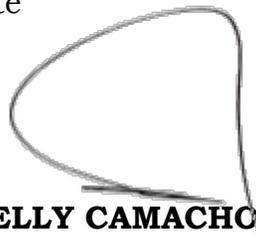
LAURA JULIANA TAFURT RICO

Magistrada Ponente



MATILDE LEMOS SANMARTÍN

Magistrada



ELVA NELLY CAMACHO RAMÍREZ

Magistrada