

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Aprobado Mediante Acta de Sala No. 112

Magistrada Ponente: MATILDE LEMOS SANMARTÍN

Arauca, febrero veintidós (22) del año dos mil veintitrés (2023)

RADICADO: 81-001-22-08-000-2023-00013-00
ACCIÓN: TUTELA PRIMERA INSTANCIA
ACCIONANTE: DEISSY ALEXANDRA AMEZQUITA PUERTO
ACCIONADOS: FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y OTROS

OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede este Tribunal a resolver la acción de tutela formulada por DEISSY ALEXANDRA AMEZQUITA PUERTO, contra la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, su DIRECCIÓN EJECUTIVA y la SUBDIRECCIÓN REGIONAL DE APOYO NORORIENTAL, por la presunta vulneración del derecho fundamental a la vida de la actora constitucional, su esposo e hijos.

ANTECEDENTES¹

La señora DEISSY ALEXANDRA AMEZQUITA PUERTO manifestó en su escrito de tutela, que la Directora Ejecutiva de la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN – FGN, mediante resolución No. 0001312 del 24 de marzo de 2021, ordenó la reubicación del empleo que ella ocupa denominado Profesional de Gestión I, de la Subdirección Regional de Apoyo Central de Boyacá a la Subdirección Regional de Apoyo Nororiental de Arauca, a donde se trasladó junto a sus hijos y esposo, iniciando labores el 6 de julio de 2021.

¹ Cdno. Electrónico del Tribunal, Ítem 3 Fls. 1 a 15

Relató que el 23 de noviembre de 2022, a las 11:46 p.m., recibió un mensaje de texto enviado desde el número celular 3215348621 en el que le otorgaban 72 horas para abandonar el departamento de Arauca, por lo que minutos después presentó denuncia por el delito de amenazas ante la SIJIN de Tame (Arauca), y a las 4:36 p.m. puso en conocimiento lo sucedido a la Subdirectora Regional de Apoyo Nororiental y al Director Seccional de Fiscalías de Arauca, a través de mensaje de correo electrónico, solicitando protección para el traslado de sus dos hijos de 13 y 6 años de edad al municipio de Duitama (Boyacá), donde viven sus abuelos maternos, con el fin de proteger sus vidas. El mensaje de texto dice lo siguiente:

"Buenos día señora deisi amezquita ya sabemos que se yebo a sus hijos a su tierra si no quiere sufrir las consecuencias le damos 72 horas para que nos desocupe el departamento de arauca" (sic).

Expuso, que el 24 de noviembre del año pasado solicitó de nuevo a la Subdirectora Regional de Apoyo Nororiental de la FGN acompañamiento durante el traslado de su "familia" desde Arauca hasta la ciudad de Yopal el 26 de noviembre de 2022, por tratarse de la zona de riesgo, y así continuar el desplazamiento hasta Duitama (Boyacá); petición que remitió al Director de Protección y Asistencia de esa entidad, quien el 25 de noviembre de 2022 informó que una vez se emitiera concepto de los evaluadores de la Dirección de Protección sobre la matriz de riesgo daría cumplimiento a lo ordenado.

Señaló que, atendida esa situación, se vio obligada a trasladar a sus hijos al municipio de Duitama (Boyacá) por su propia cuenta, para que sean cuidados por sus abuelos maternos hasta tanto la FGN adopte las medidas necesarias para la protección de los derechos fundamentales de ella y su familia.

Sostuvo que el 13 de enero de 2023, a las 8:29 a.m., recibió otro mensaje de texto enviado del número 3122875649 con nuevas amenazas por no abandonar el Departamento de Arauca, motivo por el cual, luego de comunicarse con la titular de la Fiscalía Doce Seccional de Tame (Arauca), amplió su denuncia ese mismo día, Fiscalía que solicitó al Director de Protección y Asistencia un estudio de seguridad adicional al realizado el 12 de diciembre de 2022. El mensaje amenazador dice lo siguiente:

"ASI QUE LA SEÑORA ES BRAVITA CREE QUE ESTAMOS JUGANDO SABEMOS QUE NO SALIO DE ARAUCA SE LE ESTABA DANDO CHANSE PERO NO QUIERE ACATAR LAS ORDENES SE NOS FACILITA MAS ORITA QUE NOS ABRIERON LA FRONTERA VA ACANBIAR SU VIDA POR PLATA O LA DE SU MARIDO O SUS HIJOS SELOS PODEMOS

MANDAR EN UNA BOLSITA YA SABEMOS DONDE BA SU MADIRO ASIENPRE ARECOJER EL DIARIO NO ALBERTIMOS MAS SEÑORA DEISI MESQUITA. (sic)

Afirmó, que ese mismo 13 de enero del año en curso informó a la Subdirectora Regional de Apoyo Nororiental las nuevas amenazas contra su familia y solicitó su traslado, con copia a la Directora Ejecutiva, la Subdirectora de Talento Humano y la Jefe del Departamento de Bienestar y Salud Ocupacional de la FGN, petición que no ha sido resuelta.

Indicó que el 17 de enero de 2023 le fue comunicado a su correo personal el "*acta de no implementación de medida de protección*", emitida por el Director de Protección y Asistencia, cuyo contenido enseña falsamente que la Fiscal Doce Seccional de Tame (Arauca), Lina María Parra Nieves, quien adelanta la investigación criminal por los mensajes de texto recibidos reveló, una vez contextualizada sobre la evaluación, que las amenazas recibidas por la accionante al parecer son producto de una disputa personal con el verdadero padre de su hijo mayor, quien sería oriundo de Arauca y "*podría haberse molestado*" con la progenitora por llevarse a su hijo fuera del Departamento de Arauca, y que no ha adoptado decisión de fondo a la espera que la denunciante rinda entrevista para la "*ampliación de los hechos*".

Acotó que luego de informar lo consignado en el estudio de seguridad, la Fiscal Doce Seccional de Tame (Arauca), Lina María Parra Nieves, solicitó al Director de Protección y Asistencia de la FGN realizar un nuevo estudio y aseguró no haber exteriorizado las aseveraciones a ella atribuidas en el "*acta de no implementación de medida de protección*".

Narró que el 19 de enero de 2023 realizaron el segundo estudio de seguridad y el 21 de ese mismo mes de 2023, a las 3:59 p.m., recibió un mensaje de texto enviado por el número celular 3122882083 amenazándola nuevamente, motivo por el cual se vio "*obligada a salir*" del municipio de Arauca ese mismo día "*vía aérea*", lo cual puso en conocimiento de la Directora Ejecutiva, la Subdirectora Regional de Apoyo Nororiental, la Fiscal Doce Seccional de Tame (Arauca) y el Director Nacional de Protección y Asistencia de la FGN. El mensaje dice lo siguiente:

"OSEA Q NO QUIERE ACATAR LAS ORDENES QUE PORQUE TIENE UN GUEUON ESCOLTANDOLA ES MUCHO QUE NI CUENTA SEA DADO QUE LA TENEMOS VIJILADA LAS LLEGADA Y SALIDAS PARECE QUE LO UNICO QUE HIZO FUE SACAR LA FAMILIA PERO USTED SIGE AKA ESTO ES POR TODO LO BUENO QUE ESTE ASE EZAS SON LAS QUEJAS QUE TENEMOS USTE PIENSA QUE ARAUCA ES COMO DE DONDE USTE VIENE SELE ADADO LA OPORTUNIDAD QUE ESTE SIGA CON SU FAMILIA PERO COMO QUIERE

QUE SE LA MANDEMOS EN UNA BOLSA PICADITA PARA EL ENTIERO ESTA ES LA ULTIMA ALVERTENCIA DEL ELN.” (sic).

Expresó que, como no le indicaron dónde presentarse a cumplir sus funciones, el día hábil siguiente se vio *"obligada"* a solicitar vacaciones forzosas a partir del 23 de enero de 2023, petición que debió corregir por exigencia de la Regional de Apoyo Nororiente para suprimir la palabra *"forzosas"*, mismo día en que le notificaron el segundo estudio de seguridad que consideró no implementar medidas de protección porque el riesgo fue calificado de *ordinario*.

Igualmente, relató, que el 25 de enero de 2023 la Fiscal Doce Seccional de Tame (Arauca) solicitó al Director Nacional de Protección y Asistencia y al Coordinador de Investigaciones implementar de manera urgente medidas de protección a favor suyo, teniendo en cuenta las reiteradas amenazas, acontecimientos que la llevaron a enviar diversos correos a la Directora Ejecutiva para que, atendida su situación personal, adoptaran medidas de reubicación y traslado, los que fueron remitidos por competencia a la Subdirección Regional de Apoyo Nororiental, última donde hizo lo propio el 30 de enero siguiente.

A partir de ese recuento, afirmó, que su solicitud de traslado o reubicación no ha obtenido respuesta de fondo de la FGN y que producto de las amenazas ella, su esposo e hijos se han visto afectados mental, emocional y socialmente, razón por la cual buscaron apoyo psicológico para manejar la situación y evitar consecuencias traumáticas, especialmente en los menores.

En virtud de lo anteriormente expuesto, solicitó la protección del derecho fundamental a la vida, tanto de ella como de su esposo e hijos, para que se ordene a la FGN *"realizar"* su reubicación laboral en la seccional Boyacá, en procura de *"evitar un perjuicio irremediable"*.

Aportó copia de: (i) denuncia formulada por el delito de amenazas el 23 de noviembre de 2022²; (ii) acta de no implementación de medidas de protección de enero 11 de 2023³; (iii) entrevista de enero 13 de 2023⁴; (iv) soportes de pago de tiquete aéreo⁵ y terrestre⁶; (iv) solicitud y resolución que concede vacaciones⁷; (v) oficios Nos. 20231100005141⁸,

² Cdno electrónico del Tribunal ítem 3 Fls. 19 a 22

³ Cdno electrónico del Tribunal ítem 3 Fls. 40 a 49

⁴ Cdno electrónico del Tribunal ítem 3 Fls. 30 a 33

⁵ Cdno electrónico del Tribunal ítem 3 Fl. 60

⁶ Cdno electrónico del Tribunal ítem 3 Fl. 61

⁷ Cdno electrónico del Tribunal ítem 3 Fls. 65 a 67

⁸ Cdno electrónico del Tribunal ítem 3 Fls. 68 a 72

20231100005051⁹, 20236000000583¹⁰ y 20236000000573¹¹ del 23 de enero de 2023; *(vi)* oficio No. 20490-01-02-12 de enero 25 de 2023¹²; *(vii)* solicitud de traslado de enero 30 de 2023¹³; *(viii)* registros civiles¹⁴, certificados de estudio¹⁵ e informes psicológicos¹⁶ de los hijos de la accionante; *(ix)* tres mensajes de texto del 23 de noviembre de 2022¹⁷, 13 de enero¹⁸ y del 21 de enero¹⁹ de 2023; *(x)* mensajes de correo electrónico del 23²⁰, 25²¹ y 26²² de noviembre de 2022, y del 13²³, 16²⁴, 17²⁵, 18²⁶, 21²⁷, 23²⁸, 24²⁹, 30³⁰ y 31³¹ de enero de 2023; *(xi)* constancia de servicios prestados³², y; *(xii)* cédula de ciudadanía³³

Posteriormente DEISSY ALEXANDRA AMEZQUITA PUERTO informó³⁴ que, el 8 de febrero del año en curso, le notificaron el oficio 31200-0078 del 2 de febrero pasado que rechazó su solicitud de traslado, en razón a que debe presentarla mediante formato FGN-AP01-F-12.

SINOPSIS PROCESAL

Asignada por reparto la acción de la referencia el 8 de febrero de 2023 al Juzgado Primero Penal del Circuito de Duitama (Boyacá), declaró su falta de competencia y remitió las diligencias a la Oficina de Apoyo Judicial de Arauca para que se repartiera entre los integrantes de este Tribunal³⁵, y asignada como fue el Despacho Ponente³⁶ le imprimió el respectivo trámite³⁷ y dispuso: *(i)* admitir la tutela; *(ii)* vincular como accionados a la Unidad Nacional De Protección - UNP, el Jefe del Departamento de Seguridad, el Director de

⁹ Cdno electrónico del Tribunal ítem 3 Fl. 73
¹⁰ Cdno electrónico del Tribunal ítem 3 Fl. 74
¹¹ Cdno electrónico del Tribunal ítem 3 Fl. 75
¹² Cdno electrónico del Tribunal ítem 3 Fl. 35
¹³ Cdno electrónico del Tribunal ítem 3 Fls. 37 y 38
¹⁴ Cdno electrónico del Tribunal ítem 3 Fls. 81 y 82
¹⁵ Cdno electrónico del Tribunal ítem 3 Fls. 83 y 84
¹⁶ Cdno electrónico del Tribunal ítem 3 Fls. 87 a 89
¹⁷ Cdno electrónico del Tribunal ítem 3 Fl. 16
¹⁸ Cdno electrónico del Tribunal ítem 3 Fl. 28
¹⁹ Cdno electrónico del Tribunal ítem 3 Fl. 57
²⁰ Cdno electrónico del Tribunal ítem 3 Fls. 17, 23, 25
²¹ Cdno electrónico del Tribunal ítem 3 Fls. 25 y 26
²² Cdno electrónico del Tribunal ítem 3 Fl. 27
²³ Cdno electrónico del Tribunal ítem 3 Fl. 36
²⁴ Cdno electrónico del Tribunal ítem 3 Fl. 50
²⁵ Cdno electrónico del Tribunal ítem 3 Fls. 39 y 52
²⁶ Cdno electrónico del Tribunal ítem 3 Fl. 55
²⁷ Cdno electrónico del Tribunal ítem 3 Fl. 58
²⁸ Cdno electrónico del Tribunal ítem 3 Fls. 62 y 64
²⁹ Cdno electrónico del Tribunal ítem 3 Fls. 66 y 76
³⁰ Cdno electrónico del Tribunal ítem 3 Fl. 79
³¹ Cdno electrónico del Tribunal ítem 3 Fl. 77
³² Cdno electrónico del Tribunal ítem 3 Fl. 85
³³ Cdno electrónico del Tribunal ítem 3 Fl. 86
³⁴ Cdno electrónico del Tribunal ítem 34
³⁵ Cdno electrónico del Tribunal ítem 4
³⁶ Cdno Electrónico del Tribunal ítem 6.
³⁷ Cdno Electrónico del Tribunal ítem 11.

Protección y Asistencia, la Directora Ejecutiva, el Coordinador de Investigaciones, la Subdirectora de Talento Humano, el Jefe de Departamento de Bienestar y Salud Ocupacional, la Responsable de la Unidad Jurídica de la Dirección de Protección y Asistencia, todos de la FGN, el Director Seccional de Fiscalías de Arauca y la Fiscal Doce Seccional de Tame, y; (iii) solicitar a todos los accionados rendir el informe de que trata el artículo 19 del Decreto 2591 de 1991 en el término de dos (2) días.

Mediante providencia³⁸ del 13 de febrero de la presente anualidad, el Despacho Ponente negó la medida provisional solicitada por la accionante y, posteriormente, el 16 de febrero vinculó³⁹ como accionada a la Dra. Cenaida Suárez León en su condición de Fiscal Doce Seccional de Tame (Arauca).

INFORME DE LOS ACCIONADOS Y VINCULADOS

1. La Dra. Lina María Parra Nieves expuso⁴⁰: (i) que desde el 25 de noviembre de 2021 se desempeña con Fiscal Trece Seccional de Tame, y mediante resolución No. 0356 del 19 de noviembre de 2022 le fueron asignadas funciones como encargada de la Fiscalía Doce Seccional de dicha localidad; (ii) que el 24 de noviembre de 2022 recibió denuncia por el delito de amenazas en perjuicio de la señora DEISSY ALEXANDRA AMEZQUITA PUERTO, con Radicado No. 91794600122720220488, por lo que de inmediato diseñó el programa metodológico y emitió las órdenes a policía judicial para escuchar a la víctima en entrevista; (iii) que en comunicación sostenida con la Oficina de Protección sobre los avances de la indagación, planteó la hipótesis que se trataba de un tema personal, lo que se desprendía del mensaje enviado a la accionante, dependencia que en virtud de ello decidió el 11 de enero de 2023 no implementar medidas de protección a su favor; (iv) que el 13 de enero siguiente solicitó, mediante oficio No. 20490-01-02-12-00001, se adoptaran medidas de protección a favor de la actora en atención a un nuevo mensaje de texto "*amenazante*", sin embargo el 23 de enero la Oficina de Protección resolvió negativamente la petición porque se trataba de un "*riesgo ordinario*"; (v) que actualmente la Fiscalía Doce Seccional está a cargo de la Dra. Cenaida Suarez León, quien dirige la investigación por las amenazas realizadas en contra de la señora AMEZQUITA PUERTO.

³⁸ Cdno Electrónico del Tribunal, Ítem 14

³⁹ Cdno Electrónico del Tribunal, Ítem 40

⁴⁰ Cdno electrónico del Tribunal ítem 15

Anexó copia de los siguientes documentos: (i) investigación con Radicado No. 91794600122720220488⁴¹, y; (ii) resoluciones de encargo tanto de ella⁴² como de Cenaida Suarez León⁴³.

2. La Directora Ejecutiva de la FGN solicitó⁴⁴ declarar la nulidad de todo lo actuado desde el auto de admisión inclusive, porque el Tribunal carece de competencia para conocer de la presente acción de tutela toda vez que la presunta vulneración de derechos fundamentales sería atribuible a la Dirección de Protección y Asistencia, a la Subdirección Regional de Apoyo Nororiental y, de solicitarse el traslado en debida forma, a la Dirección Ejecutiva, en quien se delegó la función de reubicación del personal adscrito a la dependencia de la que hace parte la accionante, conforme las Resoluciones Nos. 0-0566 del 2 de abril de 2014 y 0-0191 del 23 de enero de 2017, y no al Fiscal General de la Nación. Así, en aplicación del numeral 2º artículo 1º del Decreto 1983 de 2017 corresponde a los jueces penales del circuito asumir el conocimiento del amparo constitucional, como lo señaló la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia en auto proferido el 13 de mayo de 2009, Rad. 20090008301.

Informó que la accionante está vinculada a esa entidad desde el 7 de noviembre de 2006, actualmente ocupa el empleo denominado profesional en gestión I y fue reubicada en la Subdirección Regional de Apoyo Nororiental de Arauca, mediante Resolución No. 0001312 del 24 de marzo de 2021, que cobró firmeza una vez resueltos los recursos interpuestos por ella, mediante Resolución No. 0001653 del 14 de abril.

En ese sentido, aseveró que la acción de tutela presentada por la accionante es improcedente porque cuenta con la oportunidad de ejercer el medio de control de nulidad y restablecimiento de derecho ante el juez contencioso administrativo, en desarrollo del cual puede presentar medidas cautelares, sin que exista un perjuicio irremediable que habilite el uso de este mecanismo constitucional excepcional.

Recordó que en su momento la accionante interpuso acción de tutela, en virtud de la cual el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Duitama, mediante sentencia de mayo 3 de 2021, amparó provisionalmente sus derechos fundamentales, decisión que impugnada fue modificada por el Tribunal Administrativo de Boyacá, a través de fallo de junio 15 de ese

⁴¹ Cdno electrónico del Tribunal ítem 16, 17 y 18

⁴² Cdno electrónico del Tribunal ítem 19

⁴³ Cdno electrónico del Tribunal ítem 20

⁴⁴ Cdno electrónico del Tribunal ítem 21

año, para condicionar la protección a la autorización del juez de ejecución de penas del cambio de domicilio del esposo de la actora, quien se encontraba privado de la libertad en su lugar de residencia. Por ello, el 18 de junio de 2021 la FGN, a través de Resolución No. 0002678, le concedió 4 meses para acudir ante esa autoridad judicial sin que así lo haya hecho.

Indicó que evaluadas las manifestaciones de la accionante sobre amenazas en su contra y realizadas las "averiguaciones" de conformidad con los procedimientos internos, se determinó, mediante acta del 11 de enero de este año, no implementar medidas de seguridad porque el riesgo es de carácter ordinario, y; a través de oficio No. 20231100005141 del pasado 23 de enero, la Dirección Nacional de Protección y Asistencia informó las gestiones realizadas en relación con las solicitudes de protección de la accionante, llegando a la misma conclusión.

Sostuvo, entonces, que si la accionante mantiene su solicitud de traslado debe presentarla acorde con los "formatos establecidos" y el procedimiento pertinente, que exige "aval de los superiores" en procura de no afectar el servicio de justicia, por la reubicación en otra sede sin garantizar su reemplazo y el incremento de la carga laboral para sus compañeros.

En conclusión, señaló, que: (i) no han vulnerado los derechos fundamentales de la señora AMEZQUITA PUERTO y su familia, porque la Dirección de Protección realizó los dos estudios de seguridad solicitados y la Subdirección Regional informó "el trámite que debe seguir" para su petición de reubicación, en atención a que el riesgo se calificó de ordinario y existe la necesidad de garantizar la continuidad en la prestación del servicio en la seccional de Arauca, donde los índices de criminalidad son elevados y la carencia de personal evidente; (ii) a la FGN se le ha dotado con una planta de persona global y flexible, conforme al artículo 2º del Decreto Ley 018 de 2014, en orden a otorgarle la discrecionalidad suficiente para el adecuado cumplimiento de las funciones asignadas por el artículo 250 de la Constitución Política, tanto así que el manual de funciones, de conocimiento de todos los empleados, señala que las labores se desarrollan "donde su ubique el cargo"; (iii) si bien el Departamento de Arauca atraviesa una situación "compleja en materia delincriminal", que debe superarse mediante el "accionar conjunto" y articulado con las diferentes instituciones gubernamentales contra las "estructuras criminales", no debe caerse en el error de considerar que quien cumple sus funciones en esta región es sometido a un peligro "inminente", pues de ser así el deber constitucional de investigar la comisión de conductas

penales no podría llevarse a cabo de forma adecuada en gran parte del país, y; (iv) la FGN no ha puesto en peligro a la accionante.

Aportó copia de los siguientes documentos: (i) hoja de vida de la actora⁴⁵; (ii) Resolución No. 0001312 del 24 de marzo de 2021⁴⁶; (iii) Resolución No. 0001653 del 14 de abril de 2021⁴⁷; (iv) expediente de la acción de tutela con Radicado No. 15238333300220210005501⁴⁸; (v) Resolución No. 0002678 del 18 de junio de 2021⁴⁹; (vi) respuesta a solicitud de protección⁵⁰; (vii) acta de no implementación de medidas de protección del caso No. 2215503SE⁵¹; (viii) oficio de remisión del 23 de enero de 2023⁵²; (ix) oficio No. DE-0089 del 23 de enero de 2023⁵³, y; (x) Resolución de nombramiento y acta de posesión de Astrid Torcoroma Rojas Sarmiento⁵⁴.

3. La Subdirectora Regional de Apoyo señaló⁵⁵ que, en efecto, fue informada por la accionante de las amenazas, quien con fundamento en las mismas solicitó su reubicación, petición de la que se corrió traslado por competencia a la Dirección de Protección y Asistencia, cuyos resultados arrojaron que el riesgo era ordinario por lo que no se implementaron medidas de protección, y; que la petición de reubicación se respondió mediante oficio No. 31200-0078 del 2 de febrero de 2023, indicándole a la peticionaria la necesidad de diligenciar el formulario previsto en la guía de traslado y reubicación por necesidad del servicio o solicitud del interesado.

Por lo anterior, considera que esa dependencia no desconoció los derechos fundamentales de la accionante.

4. El Director de Protección y Asistencia informó⁵⁶, que por solicitud de la Directora Ejecutiva de la FGN se realizó evaluación técnica de "amenaza y riesgo" de la accionante, en observancia de la Resolución 0-1006 de 2016, que arrojó como resultado la no adopción de medidas de protección por tratarse de un riesgo ordinario, de acuerdo con el instrumento

⁴⁵ Cdno electrónico del Tribunal ítem 22 Fls. 1 a 10

⁴⁶ Cdno electrónico del Tribunal ítem 22 Fl. 11

⁴⁷ Cdno electrónico del Tribunal ítem 22 Fls. 12 a 23

⁴⁸ Cdno electrónico del Tribunal ítem 22 Fls. 24 a 130

⁴⁹ Cdno electrónico del Tribunal ítem 22 Fls. 131 a 134

⁵⁰ Cdno electrónico del Tribunal ítem 22 Fls. 135 a 139

⁵¹ Cdno electrónico del Tribunal ítem 22 Fls. 140 a 149

⁵² Cdno electrónico del Tribunal ítem 22 Fl. 150

⁵³ Cdno electrónico del Tribunal ítem 22 Fls. 150 y 151

⁵⁴ Cdno electrónico del Tribunal ítem 23 Fls. 1 y 2

⁵⁵ Cdno electrónico del Tribunal ítem 25

⁵⁶ Cdno electrónico del Tribunal ítem 26

técnico de valoración que puntuó apenas un 27.36% cuando se exige al menos el 50%, por la ausencia de un *"agente generador que le causara riesgo alguno"* y la carencia de conexidad del artículo 52 de la mentada Resolución.

Señaló, que los resultados se adoptaron mediante acta de no implementación de medidas de protección, suscrita el 11 de enero de 2023, que fue debidamente comunicada y no es susceptible de recursos por previsión del artículo 101 de la Resolución 0-1006, que se encuentra vigente a voces del artículo 89 de la Ley 1437.

Relató, que por solicitud de la Fiscalía Doce Seccional de Tame (Arauca) se realizó nueva evaluación técnica de *"amenaza y riesgo"* de la accionante, teniendo en cuenta las amenazas posteriores, concluyendo que no era procedente la adopción de medidas de protección por tratarse de un riesgo ordinario puntuado en 30.48%, la inexistencia de un agente generador y la carencia de conexidad, resultados que fueron adoptados mediante acta de no implementación del 13 de febrero de 2023, debidamente comunicada a la señora AMEZQUITA PUERTO.

Indicó, que el acto mediante el cual se reubicó a la accionante se sustenta en el párrafo 1º del artículo 2º del Decreto Ley 018 de 2014, el numeral 26 del artículo 4º del Decreto Ley 016 de 2014 y el artículo 2º de la Resolución 0-0181 de 2020, que produce efectos jurídicos vinculantes y no ha sido anulado o suspendido por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, y; que, en todo caso, es la Dirección Ejecutiva de la FGN la dependencia competente para ordenar la reubicación de los empleos.

Con fundamento en expuesto, concluyó, que la Dirección de Protección y Asistencia no está legitimada en la causa por pasiva porque no es competente para disponer la reubicación de los empleados; la tutela es improcedente toda vez que la aparente afectada cuenta con los medios de control ordinarios, que son idóneos y eficaces, y; no se advierte un perjuicio inminente. Por lo tanto, soportado en las actas de no implementación de medidas de protección del 11 de enero⁵⁷ y 13 de febrero de 2023⁵⁸, cuya copia aportó, solicitó declarar improcedente la acción.

⁵⁷ Cdno electrónico del Tribunal ítem 27

⁵⁸ Cdno electrónico del Tribunal ítem 28

5. El Director Seccional de Fiscalías⁵⁹, la Subdirectora de Talento Humano de dicha entidad⁶⁰, y la Unidad Nacional de Protección – UNP⁶¹, pidieron su desvinculación de la acción constitucional, en atención a que no son competentes para resolver la solicitud de traslado y reubicación presentada por la accionante.

6. La Dra. Cenaida Suarez León, titular de la Fiscalía Doce Seccional de Tame (Arauca) informó⁶² que desconoce la mayoría de los asuntos, porque recientemente fue reubicada en ese cargo, y; que en el Radicado No. 91794600122720220488 obra solicitud de búsqueda selectiva en bases de datos presentada ante los jueces de control de garantías del municipio, y está a la espera que se fije fecha de audiencia.

CONSIDERACIONES

1. Competencia del Tribunal

Este Tribunal es competente para conocer la presente acción de tutela conforme a las previsiones de los artículos 86 de la Constitución Política y 37 del Decreto 2591 de 1991, como quiera que el espacio territorial donde ocurre la presunta vulneración de los derechos fundamentales de DEISSY ALEXANDRA AMEZQUITA PUERTO corresponde al Departamento de Arauca, pues las amenazas que ella informa tuvieron lugar después de su reubicación en la Subdirección Regional de Apoyo Nororiental – Arauca de la FGN.

En este sentido, conviene recordar que las reglas de reparto del Decreto 1069 de 2015, modificadas por el Decreto 333 de 2021, no definen la competencia de los jueces constitucionales⁶³, razón por la cual su indebida interpretación o aplicación no autorizan la declaratoria de nulidad de lo actuado. En lugar de ello, se debe tramitar y resolver el asunto puesto en conocimiento de este Tribunal por mandato de los principios de prevalencia del derecho sustancial, celeridad y eficacia.

⁵⁹ Cdno electrónico del Tribunal ítem 24

⁶⁰ Cdno electrónico del Tribunal ítem 29

⁶¹ Cdno electrónico del Tribunal ítem 35

⁶² Cdno electrónico del Tribunal ítem 35

⁶³ Corte Constitucional, auto A212 de 2021

En consecuencia, la invalidación pretendida por la Directora Ejecutiva de la FGN no está llamada a prosperar, toda vez que se fundamenta en el desconocimiento de las reglas de reparto previstas en el Decreto 1069 de 2015 y sus modificaciones.

2. Problema jurídico.

De conformidad con el contenido del escrito tutelar, corresponde a la Sala determinar si la FGN vulneró los derechos fundamentales a la vida y seguridad de DEISSY ALEXANDRA AMEZQUITA PUERTO, su esposo e hijos, por no adoptar medidas de protección ante las amenazas por ella recibidas con ocasión del desarrollo de sus labores en el Departamento de Arauca, especialmente al no reubicar su empleo en el municipio de Duitama (Boyacá).

3. Precisiones jurídicas previas

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

3.1. Los derechos fundamentales a la vida y a la seguridad.

En el ordenamiento colombiano, la vida ha sido valorada como un derecho de carácter fundamental, cuya protección es un imperativo categórico tanto para todos los residentes como para todas las autoridades de la República.

Jurisprudencialmente, se ha señalado que el desarrollo del derecho a la vida supone para el Estado dos tipos de deberes: respeto y protección⁶⁴. En desarrollo de estos deberes *"el Estado debe responder a las demandas de atención de manera cierta y efectiva, pues ante la amenaza que se tiende sobre la existencia y tranquilidad de individuos o grupos que habitan zonas de confrontación o que desarrollan actividades de riesgo en los términos del conflicto,*

⁶⁴ Corte Constitucional. Sentencias T-102 de 1993 y T-184 de 2013.

*es inexcusable que el Estado pretenda cumplir con sus deberes limitándose a señalar su imposibilidad para prestar la ayuda requerida*⁶⁵.

Por consiguiente, es deber del Estado proteger a todos los residentes, particularmente a aquellos que se encuentran sometidos a situaciones de riesgo, con el fin de asegurar la inviolabilidad de la vida y, por tanto, la seguridad personal, sin importar la condición del sujeto, la situación en que se encuentre y el origen del peligro, como lo ha precisado la jurisprudencia al señalar *"es claro, entonces, que la finalidad perseguida a través de una acción de tutela es proteger el derecho fundamental de quien la incoa y que, tratándose del más importante de todos los derechos, la vida humana, ésta debe defenderse sin importar quién sea la víctima potencial, ni de dónde provenga la amenaza"*⁶⁶.

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

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

⁶⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-981 de 2001.

⁶⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-184 de 2013.

del riesgo deberá actuar el Estado para conjurarlo, en la forma como lo expresó el máximo Tribunal de la justicia constitucional:

«Ahora bien, una vez ha sido delimitado el margen de acción del recurso de amparo en el contexto específico del derecho a la seguridad personal, resulta oportuno hacer alusión a las obligaciones que surgen a partir de la constatación del riesgo que cumple las condiciones descritas en esta providencia. Al respecto, en sentencia T-719 de 2003 la Corte compendió estos deberes según se lee a continuación: "1. La obligación de identificar el riesgo extraordinario que se cierne sobre una persona, una familia o un grupo de personas, así como la de advertir oportuna y claramente sobre su existencia a los afectados. Por eso, no siempre es necesario que la protección sea solicitada por el interesado. 2. La obligación de valorar, con base en un estudio cuidadoso de cada situación individual, la existencia, las características (especificidad, carácter individualizable, concreción, etc.) y el origen o fuente del riesgo que se ha identificado. 3. La obligación de definir oportunamente las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar que el riesgo extraordinario identificado se materialice. 4. La obligación de asignar tales medios y adoptar dichas medidas, también de manera oportuna y en forma ajustada a las circunstancias de cada caso, en forma tal que la protección sea eficaz. 5. La obligación de evaluar periódicamente la evolución del riesgo extraordinario, y de tomar las decisiones correspondientes para responder a dicha evolución. 6. La obligación de dar una respuesta efectiva ante signos de concreción o realización del riesgo extraordinario, y de adoptar acciones específicas para mitigarlo o paliar sus efectos. 7. La prohibición de que la Administración adopte decisiones que creen un riesgo extraordinario para las personas en razón de sus circunstancias, con el consecuente deber de amparo a los afectados».

Aparece claro, entonces, que la Corte Constitucional a través de su jurisprudencia ha señalado, que el énfasis principal de la labor protectora de las autoridades es proveer de manera efectiva las condiciones mínimas de seguridad que posibilitan la existencia de los individuos en sociedad, *"sin estar expuestos a riesgos extraordinarios de recibir daños en su persona"*⁶⁷, ya que la Corte al caracterizar los tipos de riesgo frente a los cuales debe salvaguardarse el derecho a la seguridad personal, precisó:

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

3.2. Niveles de amenaza y solicitud de protección ante las instituciones estatales.

La jurisprudencia ha determinado criterios para definir la obligación del Estado de adoptar medidas especiales de protección de los derechos fundamentales a la vida y a la seguridad

⁶⁷ Corte Constitucional, sentencia T-713 de 2003.

personal, en los casos en que realmente exista un riesgo extraordinario o extremo. Los niveles de riesgo y sus rasgos característicos han sido determinados de la siguiente manera:

"Nivel de riesgo mínimo. En este nivel se encuentran todas las personas, por el solo hecho de nacer. El riesgo al que se enfrenta es a la muerte y a las enfermedades.

Nivel de riesgo ordinario. Se trata de todos aquellos riesgos causados por el hecho de vivir en sociedad. La amenaza no es causada por factores individuales, como en el nivel anterior, sino que se produce por factores externos, tales como la acción del Estado y la convivencia con otras personas. La población que se encuentra en este nivel de riesgo no puede solicitar medidas especiales de protección, por cuanto el Estado, dentro de su finalidad, debe establecer medidas ordinarias y generales encaminadas a proteger a los asociados en relación con este tipo de riesgo. Lo derechos fundamentales que puedan verse amenazados se protegen de la manera indicada.

Nivel de riesgo extraordinario. Cuando la persona se encuentra en este nivel de riesgo, es necesario que el Estado adopte medidas especiales y particulares para evitar que se vulneren los derechos fundamentales amenazados. El riesgo extraordinario, según la Jurisprudencia de la Corte Constitucional, debe presentar las siguientes características:

- (i) debe ser específico e individualizable, es decir, no debe tratarse de un riesgo genérico.*
- (ii) debe ser concreto, es decir, estar basado en acciones o hechos particulares y manifiestos, y no en suposiciones abstractas.*
- (iii) debe ser presente, esto es, no remoto ni eventual.*
- (iv) debe ser importante, es decir, que amenace con lesionar bienes o intereses jurídicos valiosos para el sujeto, por lo cual no puede tratarse de un riesgo menor.*
- (v) debe ser un riesgo serio, de materialización probable por las circunstancias del caso, por lo cual no puede ser improbable.*
- (vi) debe tratarse de un riesgo claro y discernible, no de una contingencia o peligro difuso.*
- (vii) debe ser un riesgo excepcional, en la medida en que no es uno que deba ser soportado por la generalidad de los individuos.*
- (viii) debe ser desproporcionado, frente a los beneficios que deriva la persona de la situación por la cual se genera el riesgo.*

Cuando confluyen las características anteriores, la persona se encuentra frente a un riesgo extraordinario, que no tiene el deber jurídico de soportar, por lo cual puede invocar una protección especial por parte del Estado. Las medidas deben estar encaminadas a garantizar los derechos fundamentales amenazados en este evento, la vida y la integridad personal.

Nivel de riesgo extremo. Este es el nivel de riesgo más alto. En esta categoría también se ponen en peligro derechos fundamentales como la vida y la integridad personal. Para que el individuo pueda obtener una protección especial por parte del Estado en este nivel, el riesgo debe reunir las características indicadas en relación con el nivel anterior y, además, debe ser grave e inminente. Es grave aquel riesgo que amenaza un bien jurídico de mucha entidad o importancia. La inminencia se predica de aquello que o está para suceder prontamente. Así, el riesgo extremo es aquel del que se puede decir que en cualquier instante puede dejar de ser una amenaza y materializarse en una vulneración de los derechos a la vida o a la integridad personal, que son evidentemente primordiales para el ser humano⁶⁸.

⁶⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-184 de 2013.

En suma, cuando un individuo se encuentra sometido a un nivel de riesgo normal u ordinario no tiene derecho a solicitar medidas de protección por parte del Estado, ya que los mismos se derivan de la vida en sociedad. Por el contrario, cuando se trata de amenazas extraordinarias o extremas existe el deber del Estado de brindar protección especial para evitar la vulneración concreta del derecho a la seguridad personal. En estos casos el Estado tiene la obligación de determinar el tipo de amenaza que recae sobre una persona, y además debe definir de manera oportuna los medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar la consumación del daño.

3.3. Regulación del programa de protección y asistencia a testigos, víctimas, intervinientes en el proceso y funcionarios de la Fiscalía.

Mediante el artículo 67 de la Ley 418 de 1997 se creó el "*Programa de Protección a Testigos, Víctimas, Intervinientes en el Proceso y Funcionarios de la Fiscalía*" a cargo del ente investigador, cuyo objetivo es garantizar la protección integral de aquellas personas que funjan como testigos, víctimas e intervinientes en procesos penales o tengan la condición **funcionarios de la fiscalía**, así como a sus familiares *-hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil y al cónyuge, compañera o compañero permanente -*.

Se determinó que dicho programa estaría a cargo de la Dirección Nacional de Protección y Asistencia, la cual debe adoptar como principios transversales la dignidad humana, la igualdad, libertad en el consentimiento, la celeridad, la reserva de la información, la eficacia, la necesidad, la protección integral, la validez probatoria, la prevalencia del interés general, el factor diferencial y de género y la autonomía, entre otros. Actualmente, el funcionamiento del programa es regulado por la Resolución 1006 de 2016. Frente a la incorporación y adopción de medida de protección, se debe verificar que exista:

"(i) un riesgo extraordinario que amenace la seguridad personal, al punto que éste sea específico e individualizable, concreto, presente, importante, serio, claro y discernible, y desproporcionado; (ii) un nexo causal directo entre participación procesal eficaz para la administración de justicia y los factores de amenaza y riesgo derivados de esa colaboración; (iii) se compruebe que la solicitud de vinculación al programa no está motivada por interés distinto que el de colaborar oportuna y espontáneamente con la Administración de Justicia; (iv) las medidas de seguridad necesarias correspondan a las que prevé el Programa; (v) que la protección del peticionario no constituya un factor que afecte en forma insuperable la seguridad de la estructura del Programa o de la Fiscalía

*General de la Nación; y, (vi) los beneficiarios hayan manifestado su voluntad de ingresar al Programa*⁶⁹.

Por lo tanto, la labor del Programa es determinar, con fundamento en los lineamientos previamente mencionados, las medidas de protección requeridas por los sujetos solicitantes de manera tal que su vida y su seguridad personal se vean resguardadas de cualquier amenaza declarada como extraordinaria. Para ello, las actuaciones que lleven a cabo deben soportarse en estudios técnicos individualizados y específicos del nivel de riesgo de la persona interesada.⁷⁰

3.4. Procedencia de la tutela en caso de personas objeto de amenazas o peligros que suponen un riesgo de sus derechos a la vida y seguridad.

El inciso 4º del artículo 86 de la Constitución Política establece el principio de subsidiariedad como requisito de procedencia de la acción de tutela, en virtud del cual, si existen otros mecanismos de defensa judicial que sean idóneos y eficaces para solicitar la protección de los derechos que se consideran amenazados o vulnerados, a ellos se debe recurrir de manera preferente.

No obstante, lo anterior, la tutela es procedente, de forma excepcional, si se acredita que: (i) el mecanismo ordinario de defensa no es idóneo ni eficaz, o; (ii) a pesar de su aptitud general, es necesaria para evitar la configuración inminente de un perjuicio irremediable.⁷¹

En este sentido, la jurisprudencia⁷² ha considerado, que si se trata de personas que son objeto de amenazas o peligros que suponen un riesgo o graves afectaciones de sus derechos a la vida y a la seguridad y/o los de su familia, la acción de tutela procede como mecanismo principal, en razón a que el tiempo prolongado que requiere la definición de un proceso en la jurisdicción de lo contencioso administrativo no garantiza la protección oportuna de esos derechos fundamentales, aunque puedan solicitar medidas cautelares, ante la potencial vulnerabilidad en la que se encuentran como consecuencia del inminente daño que pueden sufrir.

⁶⁹ Sentencia T-355 de 2016.

⁷⁰ Sentencias T-224 de 2014 y T-707 de 2015

⁷¹ Sentencia T-705 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁷² Sentencias T-511 de 2016 y T-288 de 2019

4. Decisión del caso.

Descendiendo al asunto puesto en consideración de esta Sala, se tiene, que la acción constitucional se formuló contra la FGN, a quien la accionante DEISSY ALEXANDRA AMEZQUITA PUERTO le atribuye la presunta violación de sus derechos fundamentales a la vida y seguridad, así como los de su esposo e hijos, al abstenerse de adoptar medidas de protección por las amenazas recibidas con ocasión del desarrollo de sus labores en el Departamento de Arauca, especialmente por no reubicar su empleo de gestora I en el municipio de Duitama (Boyacá).

La prueba documental que se aportó demuestra que: (i) la actora constitucional ocupa el cargo denominado Profesional de Gestión I de la FGN, que fue reubicado en la Subdirección Regional de Apoyo Nororiental – Arauca, donde inició labores el 6 de julio de 2021⁷³; (ii) recibió tres mensajes de texto que contienen amenazas, el 23⁷⁴ de noviembre de 2022 y el 13⁷⁵ y 21⁷⁶ de enero de 2023, respectivamente; (iii) solicitó su traslado como medida de protección a la Subdirección Regional de Apoyo Nororiental y a la Dirección Ejecutiva de la FGN, con fundamento en las intimidaciones recibidas⁷⁷; (iv) tanto la Dirección Ejecutiva⁷⁸ como la Fiscalía Doce Seccional de Tame⁷⁹ solicitaron a la Dirección Nacional de Protección y Asistencia realizar los estudios pertinentes, para definir la adopción de medidas de seguridad a favor de la accionante; (v) la Dirección Nacional de Protección y Asistencia realizó dos evaluaciones técnicas de "amenaza y riesgo", con fundamento en las cuales resolvió no adoptar medidas de protección a favor de la actora al considerar que las amenazas constituyen un riesgo ordinario. Sus resultados se consignaron en las actas del 11 de enero⁸⁰ y 13 de febrero⁸¹ de 2022, debidamente notificadas a la señora DEISSY ALEXANDRA AMEZQUITA PUERTO; (vi) entre tanto, la solicitante de amparo reubicó a su hijos y esposo en la ciudad de Duitama (Boyacá) y el 19 de enero de 2023⁸², al recibir la última de las amenazas, se desplazó hasta allí, lugar desde el cual solicitó y le concedieron vacaciones el pasado 23 de enero⁸³, y; (vii) la Subdirección Regional de Apoyo Nororiental, mediante oficio No. 31200-0078 del 2 de febrero de 2023⁸⁴, respondió la petición de traslado, indicando que

⁷³ Cdno electrónico del Tribunal ítem 3 Fls. 85

⁷⁴ Cdno electrónico del Tribunal ítem 3 Fl. 16

⁷⁵ Cdno electrónico del Tribunal ítem 3 Fl. 28

⁷⁶ Cdno electrónico del Tribunal ítem 3 Fl. 57

⁷⁷ Cdno electrónico del Tribunal ítem 3 Fls. 37 y 38

⁷⁸ Cdno electrónico del Tribunal ítem 22 Fl. 150

⁷⁹ Cdno electrónico del Tribunal ítem 3 Fl. 35

⁸⁰ Cdno electrónico del Tribunal ítem 27

⁸¹ Cdno electrónico del Tribunal ítem 28

⁸² Cdno electrónico del Tribunal ítem 3 Fls. 83 y 84

⁸³ Cdno electrónico del Tribunal ítem 3 Fls. 65 a 67

⁸⁴ Cdno electrónico del Tribunal ítem 22 Fls. 151 y 152

en razón a la no adopción de medidas de protección era necesario que diligenciara el formulario contemplado en la guía de traslado y reubicación por necesidad del servicio o solicitud del interesado, para su correspondiente trámite.

4.1. Procedencia de la acción de tutela.

De los fundamentos fácticos antes expuestos, la Sala advierte que el asunto puesto a consideración podría ser resuelto a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, pues las resoluciones – o actas – por las cuales se dispuso no adoptar medidas de protección pueden ser demandadas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, con el fin que se declare la nulidad de los actos administrativos particulares y le sean reparados los daños causados a la accionante.⁸⁵

Sin embargo, un proceso en la jurisdicción de lo contencioso administrativo puede requerir un tiempo considerable para su definición, por lo que la acción de tutela, como mecanismo principal, procede en este caso para la protección de los derechos a la vida y la seguridad de la señora AMEZQUITA PUERTO y su núcleo familiar, quienes al parecer son objeto de amenazas o peligros que suponen un riesgo para estas prerrogativas fundamentales. Recuérdese que la Corte Constitucional ha determinado que *"en estos casos, el procedimiento preferente y sumario que caracteriza a la acción de tutela, así como el principio de informalidad que la rige, desplaza de manera excepcional al medio judicial ordinario, a fin de garantizar la protección inmediata o cesar la amenaza de los derechos fundamentales que se ven comprometidos en esta clase de situaciones"*⁸⁶.

En el caso concreto, si bien se cuenta con la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, esta no es idónea para reclamar la protección oportuna de los derechos fundamentales a la vida y la seguridad personal, pues ante las amenazas reiteradas en contra de la vida de la señora DEISSY ALEXANDRA AMEZQUITA PUERTO y de su núcleo familiar, no se puede permitir el paso de un tiempo ni siquiera prudencial sin obtener un pronunciamiento judicial que, de ser procedente, ordene implementar medidas de protección.

⁸⁵ Cdno electrónico del Tribunal ítem 34

⁸⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-511 de 2016.

En este punto, conviene aclarar, que no es acertado considerar improcedente la presente acción de tutela con fundamento en que el acto administrativo, mediante el cual fue reubicado el empleo que ocupa la señora AMEZQUITA PUERTO, desde su expedición en el 2021 no ha sido demandado ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, pues en este caso, según se alega, los actos que vulneran los derechos fundamentales de la accionante y su núcleo familiar corresponde a los que resolvieron no implementar medidas de protección a su favor, expedidos en enero y febrero de este año, y no el que dispuso su traslado por razones del servicio a este Departamento.

Es precisamente por esa misma razón que no es plausible pensar en la configuración de la cosa juzgada constitucional, porque los hechos que en este asunto fundamentan la alegada vulneración de derechos fundamentales son posteriores y del todo distintos a los que motivaron el fallo de tutela, proferido en segunda instancia por el Tribunal Administrativo de Boyacá el 15 de junio de 2021.⁸⁷

4.2. Vulneración de derechos fundamentales.

La señora DEISSY ALEXANDRA AMEZQUITA PUERTO interpuso acción de tutela contra la FGN porque considera vulnerados los derechos fundamentales a la vida y a la seguridad personal de ella y su núcleo familiar, en tanto que la FGN no adoptó medidas de protección a su favor por cuenta de las amenazas realizadas en su contra. Concretamente, la accionante considera que la medida idónea es ordenar la reubicación de su empleo de gestora I en el municipio de Duitama (Boyacá).

Según los argumentos presentados por la Dirección Nacional de Protección y Asistencia de la FGN, las dos decisiones en virtud de las cuales se resolvió no adoptar medidas de protección se fundamentaron en sendas valoraciones de riesgo de la actora constitucional. En particular, la última de ellas arrojó como resultado una matriz del 30.48%, de manera que el riesgo de la señora AMEZQUITA PUERTO fue catalogado como ordinario.

En este orden de ideas, la Sala advierte que el análisis a efectuar tendrá como objeto el proceso de evaluación llevado a cabo por la Dirección Nacional de Protección y Asistencia de la FGN, ya que es esta la autoridad que, de conformidad con la ley y su regulación, tiene la

⁸⁷ Cdno electrónico del Tribunal ítem 22 Fls. 24 a 130

pericia y el conocimiento técnico para adoptar las determinaciones procedentes y, de ser así, señalar cuáles deben ser las medidas de protección apropiadas para la accionante, ya que como lo ha resaltado la jurisprudencia, aquello es objeto de revisión constitucional es el procedimiento y la forma en que se sustentó la decisión acusada de vulnerar los derechos fundamentales, no los referidos conocimientos técnicos.⁸⁸

4.3. El proceso de evaluación de riesgo de la señora DEISSY ALEXANDRA AMEZQUITA PUERTO.

En atención a lo expuesto, conviene precisar, que la Resolución 0-1006 de 2016 establece el procedimiento ordinario que se debe adelantar para acceder a medidas de protección por parte de un servidor de la FGN:

"ARTÍCULO 148. SOLICITUD DE PROTECCIÓN. Pueden elevar la petición de protección de un servidor de la Fiscalía General de la Nación las siguientes personas:

- a) El interesado;*
- b) El jefe inmediato.*

*PARÁGRAFO. El servidor de la Fiscalía General de la Nación no se vinculará al Programa de Protección y Asistencia de la manera en que lo hacen las víctimas o testigos. No obstante, el Director Nacional de Protección y Asistencia o el Fiscal General de la Nación, **en coordinación con las demás dependencias de la Fiscalía General de la Nación, podrá tomar medidas para garantizar la vida e integridad personal del servidor.***

ARTÍCULO 149. CONTENIDO DE LA SOLICITUD. La solicitud de protección al Programa de Protección y Asistencia debe contener:

- a) Nombre del servidor candidato a protección;*
- b) Identificación de la investigación penal o proceso en el cual interviene el servidor candidato a protección;*
- c) Etapa actual del proceso;*
- d) Hechos que motivan la solicitud;*
- e) Finalidad de la solicitud;*
- f) Datos de ubicación de la persona postulada, en caso que sea el jefe inmediato quien realiza la solicitud;*
- g) Nombre completo, identificación y datos de ubicación de la persona que realiza la solicitud;*

⁸⁸ Corte Constitucional Sentencias T-059 de 2012 y T-399 de 2018; Corte Suprema de Justicia STL-528-2015, Rad. 57319

h) Copia de la denuncia penal realizada por el servidor, por los hechos que motivan la solicitud de protección.

PARÁGRAFO. En caso que la solicitud carezca de uno o más requisitos la Dirección Nacional de Protección y Asistencia debe requerir al solicitante para que en el término de los tres (3) días hábiles siguientes suministre la información faltante.

ARTÍCULO 150. VERIFICACIÓN PROBATORIA. Recibida la petición en debida forma dentro de los dos (2) días siguientes, el Director Nacional de Protección y Asistencia designará un servidor de la dependencia librando misión de trabajo para realizar la evaluación técnica de amenaza y riesgo.

La evaluación técnica de amenaza y riesgo deberá realizarse dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes al recibo de la misión por el responsable de la unidad o área correspondiente o el líder regional respectivo.

ARTÍCULO 151. TÉRMINO PARA ANÁLISIS DE RIESGO. Las medidas se determinarán dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo del Informe de policía judicial de evaluación técnica de amenaza y riesgo, debidamente suscrita por el servidor, el responsable de la unidad o área correspondiente y el líder regional respectivo.

ARTÍCULO 152. AUTORIDAD COMPETENTE PARA DECIDIR. La autoridad facultada para tomar la decisión relacionada con las medidas protectivas de los servidores de la Fiscalía General de la Nación es el Director Nacional de Protección y Asistencia o el Fiscal General de la Nación.

ARTÍCULO 153. DECISIÓN DE FONDO. La decisión del Director Nacional de Protección y Asistencia se comunicará personalmente al beneficiario, la cual(s) referirá a la(s) medida(s) de protección considerada(s) precedente(s).

En el acta se determinará la medida y las obligaciones que debe cumplir el servidor beneficiario de la protección.”

Visto lo anterior, procede señalar que en este caso las dos evaluaciones técnicas de amenaza y riesgo se realizaron, la primera de ellas, por solicitud de la Directora Ejecutiva de la FGN y, la segunda, por petición de la Fiscalía Doce Seccional de Tame, debido a las amenazas recibidas por la accionante. Con fundamento en la primera se levantó el acta de no adopción de medidas de protección del 11 de enero de 2023⁸⁹, mientras que la segunda de ellas sustentó el acta de no implementación de medidas del 13 de febrero de 2023⁹⁰. La Sala centrará su análisis en el último de estos actos por comprender en su integridad las amenazas descritas en la acción de tutela como fundamento de las medidas de protección que reclama la señora DEISSY ALEXANDRA AMEZQUITA PUERTO.

Ahora bien, para adoptar esa última decisión la Dirección Nacional de Protección y Asistencia de la FGN emitió orden de trabajo para la evaluación técnica de amenaza y riesgo de la actora constitucional. En esta etapa, se comprobó que la señora AMEZQUITA PUERTO forma

⁸⁹ Cdno electrónico del Tribunal ítem 27

⁹⁰ Cdno electrónico del Tribunal ítem 28

parte de la población objeto del programa de protección y asistencia, por desempeñar el cargo de profesional de gestión I de la Subdirección Regional de Apoyo Nororiental de Arauca. Por lo anterior, la evaluadora entrevistó a la accionante. El acta de no implementación de medidas del 13 de febrero señala que ella hizo referencia a las amenazas recibidas, señalando que desconoce "*de donde provienen*", realizó en recuento de lo sucedido desde el primer mensaje recepcionado, y afirmó que está "*dispuesta a ser trasladada de la ciudad de Arauca al lugar que se estime conveniente*".

La analista de riesgo también entrevistó al servidor de policía judicial del proceso penal que se sigue por esas amenazas, a la Directora Seccional de Fiscalías de Arauca en encargo, al responsable de Seguridad a Instalaciones y Servidores de Arauca, a la Subdirectora Regional de Apoyo Nororiental, y obtuvo información de la Fiscalía Doce Seccional de Tame⁹¹. De acuerdo con la analista, la información recaudada permite señalar que el origen y motivo de las amenazas es desconocido, pues la accionante cumple funciones administrativas y otros servidores con funciones análogas o similares no han reportado amenazas. En palabras de la analista:

"...coincidieron en manifestar que es desconocido a la fecha el origen y motivo por el cual se estarían profiriendo amenazas en contra de la servidora ya que ella cumple funciones administrativas como apoyo a los contratos de aseo y apoyo en la entrega de mobiliario en las sedes de las Fiscalías de Arauca, existiendo en esa ciudad otros tres servidores que también cumplen funciones administrativas y quienes no han reportado a la fecha situaciones de amenazas o riesgo derivados de la función que cumplen dentro de la Fiscalía General de la Nación."

Igualmente, la citada autoridad solicitó a la Sección de Análisis Criminal SAC del CTI seccional Arauca analizar los mensajes de texto enviados a la accionante, quienes concluyeron que no se ajustan a los formatos y el proceder promedio del grupo armado organizado ELN:

"De igual forma se solicitó información y análisis a la Sección de Análisis Criminal SAC del CTI Seccional Arauca, respecto de los mensajes de textos mediante mensajes enviados al celular personal de la servidora revaluada y con informe de investigador de campo de fecha 24 de enero de 2023, el funcionario asignado da respuesta informando que del análisis de los documentos allegados se puede deducir que el documento NO cumple con los formatos utilizados por el grupo armado ilegal del ELN, ya que los mensajes de texto no se consideran una forma común de comunicación entre los grupos subversivos y la población civil debido a que de los casos observados siempre se utilizan citas mediante información verbal a través de otras personas o mediante comunicaciones escritas (vikingos) en el cual se muestran logos, lemas e información considerada legítima del grupo en mención. De igual manera lo manifestó el servidor de policía

⁹¹ Cdo electrónico del Tribunal ítem 17 Fl. 61 a 66

judicial de la SIJIN de Tame, quien informó que no se ha podido establecer la fecha origen de los mensajes de texto, ya que en la entrevista rendida por la servidora Deissy Amézquita no señaló persona o grupo alguno y dijo no tener problemas personales ni laborales con nadie; y desde su conocimiento no es forma de actuar para amenazar o extorsionar de los grupos subversivos del ELN."

En ese sentido, la Dirección Nacional de Protección y Asistencia de la FGN, después de valorar la situación de la accionante en esa entidad, la información por ella suministrada en la entrevista y los terceros mencionados, la situación de seguridad de su contexto y el análisis de las amenazas, calificó el nivel de riesgo como ordinario:

*"De acuerdo a lo mencionado y dando aplicación a la Resolución 0-1006 de 2016, norma reglamentaria del Programa de Protección y Asistencia, es menester analizar la situación de amenaza, riesgo y vulnerabilidad de la servidora según los parámetros establecidos en los artículos 52 a 68 ibidem, por lo cual se tiene que para la calificación del mismo se da aplicación al instrumento técnico de valoración, el cual arrojó los siguientes valores: **(AMENAZA 14.38) + (RIESGO ESPECÍFICO 11.66) + (VULNERABILIDAD 4.44) = TOTAL NIVEL DE RIESGO (30.48).***

*Siendo así que para el caso concreto se determinó éste dentro de un nivel de riesgo **ORDINARIO**, de conformidad a lo estipulado en el artículo 54 de la Resolución 0-1006 de 2016."*

Con fundamento en lo expuesto, expidió al acta de no implementación de medidas de protección del 13 de febrero de 2023⁹², en la cual resolvió:

"PRIMERO: NO IMPLEMENTAR MEDIDAS DE PROTECCIÓN por parte de la Dirección de Protección y Asistencia de la Fiscalía General de la Nación en favor de la doctora **DEISSY ALEXANDRA AMEZQUITA PUERTO** identificada con **CC. 46.457.187**, profesional de Gestión **I**, Subdirección Regional de Apoyo Nororiental de Arauca, conforme los motivos expuestos en la parte considerativa de la presente Acta."

Se tiene, entonces, que la Dirección Nacional de Protección y Asistencia de la FGN realizó evaluación técnica de amenaza y riesgo para determinar si, en razón al nivel de riesgo, se debían tomar medidas especiales de protección para garantizar la vida e integridad personal de la señora DEISSY ALEXANDRA AMEZQUITA PUERTO. En ese sentido, inició el procedimiento establecido en el artículo 150 de la Resolución 0–1006 DE 2016, de manera que, a través de la servidora designada, se realizaron las entrevistas, se obtuvo la documentación y la opinión de los expertos en ese tipo de comportamientos, para posteriormente analizar el conjunto de datos. Siendo así, después de este análisis técnico se concluyó que el riesgo de la demandante era ordinario, ya que tiene una matriz del 30.48%.

⁹² Cdno electrónico del Tribunal ítem 28

Después de recapitular y analizar las actuaciones realizadas por la Dirección Nacional de Protección y Asistencia de la FGN, la Sala concluye que la valoración del riesgo que enfrenta la accionante se llevó a cabo de conformidad con los principios y normas aplicables al caso, siendo significativo que en la entrevista la señora DEISSY ALEXANDRA AMEZQUITA PUERTO tuvo la oportunidad de narrar los hechos que vulneraban su derecho a la seguridad personal y de presentar las pruebas correspondientes para sustentar sus afirmaciones.

Se constató que no existe un "*agente generador que le causara riesgo alguno*" porque el autor no está identificado y las amenazas no se explican por las funciones que desarrolla en la FGN, aspecto último exigido por el artículo 52 de la Resolución 0-1006 de 2016.

Además, se pudo determinar por los expertos en el análisis de este tipo de amenazas que muy probablemente no fueron realizadas por el grupo al margen de la ley al que se atribuía, lo que no significa que el riesgo haya desaparecido sino que el nivel de la amenaza disminuye sustancialmente al no tratarse de un grupo que cuente con las intenciones y los medios adecuados para materializarlas, por lo que el peligro que representan tiene una extensión menor que corresponde a la categoría de *ordinario*.

En suma, se solicitó la información pertinente a las autoridades correspondientes y a los terceros que podrían tener datos relevantes sobre el caso, la accionante no refirió al interponer la acción de tutela hecho alguno que no hubiera sido valorado previamente, ni tampoco desvirtuó lo consignado en el acto administrativo como para demostrar que con su expedición vulneraron sus derechos fundamentales. Por lo tanto, es claro que en esta oportunidad la Dirección Nacional de Protección y Asistencia de la FGN valoró todos los hechos denunciados por la señora AMEZQUITA PUERTO, a partir de lo cual determinó un nivel ordinario de riesgo que sustentó debidamente en el acto administrativo acusado.

En virtud de la precedente recapitulación, la Sala encuentra que se evaluaron todos los factores pertinentes en el caso de la accionante, se presentaron los estudios técnicos individualizados y específicos de los niveles de riesgo de la actora, y los hechos fueron analizados en congruencia con los principios exigidos tanto por la Ley como por la jurisprudencia.

Conforme a lo expuesto, para esta Sala no se probó una situación que implique violación de los derechos a la vida, seguridad personal y al debido proceso de la accionante y su núcleo

familiar, ya que el procedimiento se adelantó de conformidad con las reglas constitucionales y legales. En ese sentido, la Dirección Nacional de Protección y Asistencia de la FGN sustentó debidamente su decisión y cumplió con los principios que orientan el servicio de protección a funcionarios de la entidad, ya que el acto que decidió no adoptar medidas de protección fue proferido con base en un estudio técnico especializado que respetó las garantías del debido proceso, razones por las cuales procede negar el amparo constitucional deprecado.

4.4. Precisiones finales.

Conviene resaltar que la decisión a la que ha llegado la Sala no significa que la accionante se vea desprotegida frente al riesgo que enfrenta, sino que por su magnitud debe ser abordado a través de las medidas ordinarias y generales encaminadas a proteger a las personas. Por tal motivo la Dirección Nacional de Protección y Asistencia de la FGN ofició, en dos ocasiones, al Comandante de Policía del Departamento de Arauca para que adopte "*las medidas apropiadas para la seguridad de la ciudadana mencionada*"⁹³ y las "*mantenga*"⁹⁴, conforme al artículo 157 de la Resolución 0-1006 de 2016:

"ACTUACIÓN MÍNIMA EN TODOS LOS CASOS. En cualquier evento, y cuando la evaluación técnica de amenaza y riesgo lo determine, se asesorará al funcionario candidato a protección en la toma de medidas de autoprotección y se comunicará a la Policía Nacional para que brinde la protección necesaria para el funcionario y su núcleo familiar, al tenor del artículo 218 de la Constitución Nacional."

Asimismo, la Fiscalía Doce Seccional de Arauca está en el deber de continuar con la investigación de las amenazas denunciadas por la accionante, sin que se advierta negligencia en el ejercicio de sus atribuciones y deberes, pues desde que la accionante recibió el primer mensaje de texto esa autoridad desplegó los actos urgentes a los que hubo lugar y está a la espera que el juez de control de garantías fije fecha para realizar audiencia de búsqueda selectiva en base de datos⁹⁵.

Por otra parte, conviene recordar, que con la acción de tutela DEISSY ALEXANDRA AMEZQUITA PUERTO pretende como medida de protección su reubicación en el municipio de Duitama (Boyacá), y que en atención a que la Sala concluyó que la decisión de la Dirección

⁹³ Cdno electrónico del Tribunal ítem 27

⁹⁴ Cdno electrónico del Tribunal ítem 28

⁹⁵ Cdno electrónico del Tribunal ítem 18 Fls. 33 a 16

de Protección y Asistencia de la FGN de no adoptar medidas de protección respeta sus derechos fundamentales, por sustracción de materia, la exigencia específica de la accionante no está llamada a prosperar. Con todo, la señora AMEZQUITA PUERTO puede solicitar su reubicación o traslado ante la Dirección Ejecutiva de la FGN de conformidad con el artículo 2º de la Resolución 0-0181 de 2020, como se lo explicó la Subdirección Regional de Apoyo Nororiental en oficio No. 31200-0078 del 2 de febrero de la anualidad que avanza.

En tal sentido, aunque algunos accionados abordaron los temas del *ius variandi* y de la potestad con que cuenta la FGN para trasladar a sus empleados por necesidades del servicio, para señalar, a partir de esas premisas, que la solicitud de traslado o reubicación de la accionante debía negarse, la Sala no podía estudiar ese tema de forma separada a los derechos fundamentales a la vida y seguridad en cuanto tal petición se formuló como medida de protección derivada de las amenazas, amén que DEISSY ALEXANDRA AMEZQUITA PUERTO no la ha realizado formalmente en los términos de la Resolución 0-0181 de 2020 de la FGN.

En efecto, la señora AMEZQUITA PUERTO presentó solicitud de traslado como medida de protección idónea para conjurar el riesgo creado por las amenazas, de modo que su procedencia estaba condicionada a que la Dirección de Protección y Asistencia calificara el riesgo como extraordinario y definiera las medidas específicas, adecuadas y suficientes para evitar la consumación del daño. Al margen de lo anterior, la accionante no ha realizado una petición formal de traslado según se lo permite la Resolución 0-0181 de 2020 de la FGN, en orden a que su empleo sea reubicado en Duitama (Boyacá) por motivos distintos a los estudiados en esta ocasión. De ese modo, la Dirección Ejecutiva no ha contado con la oportunidad de pronunciarse de fondo sobre tal *petitum*, razón por la cual la Sala no puede valorar adecuadamente si ante una hipotética decisión de negarla, sea procedente la acción de tutela y, de ser así, si existe vulneración de los derechos fundamentales de la actora.

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

RESUELVE

PRIMERO: NEGAR el amparo solicitado por la señora DEISSY ALEXANDRA AMEZQUITA PUERTO, de conformidad con las consideraciones expuestas en esta decisión.

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

TERCERO: Si el presente fallo no fuere impugnado, ENVÍESE a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



MATILDE LEMOS SANMARTÍN
Magistrada ponente



ELVA NELLY CAMACHO RAMÍREZ
Magistrada



LAURA JULIANA TAFUR RICO
Magistrada