

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° 168 – SEGUNDA INSTANCIA N° 127
ACCIONANTE	CARLOS ALBERTO MERCHAN ESPÍNDOLA
ACCIONADOS	UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN (UNP)
RADICADO	81-001-31-04-001-2023-00160-01
RADICADO INTERNO	2023-00446

Aprobado por Acta de Sala **No. 671**

Arauca, Arauca, veintiuno (21) de noviembre de dos mil veintitrés (2023).

I. OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede la Sala a resolver la impugnación interpuesta por **CARLOS ALBERTO MERCHÁN ESPÍNDOLA**, en nombre propio y en representación de su menor hija **A.M.M.**, contra el fallo proferido el 3 de octubre de 2023, por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Arauca, que declaró improcedente la acción de tutela promovida por el accionante contra la **UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN (UNP)**.

II. ANTECEDENTES

2.1. Hechos relevantes¹

Refirió el accionante que es activista de organizaciones sociales, líder social y defensor de derechos humanos en el departamento de Arauca, por lo cual ha sido víctima de amenazas contra su vida por parte de grupos armados al margen de la ley, que ha puesto en conocimiento de la Fiscalía

¹ Cuaderno del Juzgado. 03EscritoTutela.

General de la Nación, y *«a raíz de esta situación me encuentro junto con mi familia con zozobra, miedo y angustia por lo que me ha tocado resguardarme en mi vivienda y no salir a realizar mis diferentes actividades sociales, políticas y jurídicas».*

Indicó que solicitó medidas de protección ante la UNP, entidad que por Resolución 3307 de 15 de mayo de 2023 adoptó las recomendaciones del Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM, quien ordenó: *«Implementar un (1) chaleco blindado, un (1) botón de apoyo y un (1) medio de comunicación»*, en virtud de que su nivel de riesgo fue ponderado como extraordinario.

Inconforme con el esquema de seguridad asignado, dado que ha formulado varias acciones contra actos de corrupción electoral ante el CNE, Fiscalía General de la Nación y Procuraduría General de la Nación, así como contra dirigentes políticos y diputados y *«sobre todo en estos momentos de gran revuelco local en materia de seguridad – alteración del orden público en nuestro Municipio»*, interpuso recurso de reposición contra el citado acto administrativo que fue resuelto de forma desfavorable por Resolución 6284 de 14 de agosto de 2023, que dispuso no reponer la No. 3307 de 15 de mayo de 2023.

Adujo, en síntesis, que *«es inaceptable la situación de desprotección en la que nos encontramos, teniendo en cuenta mi condición de sujeto de especial protección constitucional y el peligro que corremos los líderes sociales, en este Departamento».*

Por lo anterior, solicitó la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, dignidad humana, vida, *“especial protección a las personas desplazadas”* y, en consecuencia, se ordene a la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN (UNP) **i)** suspender la Resolución No. 3307 de 15 de mayo de 2023; **ii)** ampliar el esquema de seguridad otorgado *«por virtud de la presunción de riesgo extraordinario o extremo en el que me encuentro por ser Activista de Organizaciones Sociales, Líder Social y Defensor de DDHH de la ciudad de Arauca, certificado por la Personería*

Municipal de Arauca, acorde al alto riesgo y amenaza al que me encuentro expuesto, para evitar la ocurrencia de un hecho irremediable A mi vida e integridad personal y la de mi familia incluida una menor de 9 años».

Como medida provisional pidió que se ordene a la UNP implementar «un esquema de seguridad tipo 3 por el término de la campaña política Hasta el día 29 de octubre de 2023», que comprende «1 vehículo corriente o blindado. 1 conductor. 1 escolta».

Como soporte de sus pretensiones aportó²: **(i)** copia de oficio expedido el 1 de marzo de 2023 por la Personería Municipal de Arauca en respuesta a una petición elevada por el actor el 8 de febrero de 2023; y **(ii)** copia de la cédula de ciudadanía y registro civil de nacimiento de la menor A.M.M.

2.2. Sinopsis procesal

Presentada el 20 de septiembre de 2023³ la acción constitucional, fue asignada por reparto al Juzgado Primero Penal del Circuito de Arauca, autoridad judicial que mediante auto de 21 de septiembre de 2023, dispuso admitirla teniendo como accionada a la **UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN (UNP)**, ordenó correr traslado en los términos de ley y negó la medida provisional porque «se evidencia que la situación no adolece a la intervención de inmediato, pues el servicio no tiene la categoría de urgencia vital, el trámite ante la accionada se adelanta desde el mes de marzo de 2023, situación que denota falta de inmediatez».

Notificada la admisión, la entidad aludida se pronunció en los siguientes términos:

2.2.1. Unidad Nacional de Protección (UNP)⁴

Informó que adelantó el respectivo estudio del nivel del riesgo en que

² Cuaderno del Juzgado. 04Anexo1.

³ Cuaderno del Juzgado. 01RecibidoTutela.

⁴ Cuaderno del Juzgado. 09RespuestaUNP.

se encuentra el accionante y ante el resultado de extraordinario condujo a adoptar las recomendaciones del CERREM por Resolución No. 3307 de 15 de mayo de 2023 y disponer como medidas de protección la implementación de un chaleco blindado, un botón de apoyo y un medio de comunicación.

Explicó que para el estudio técnico se tuvo en consideración no solo las denuncias presentadas por el accionante ante la Fiscalía General de la Nación sino también la información recaudada por otras entidades, y aspectos relacionados con *«población, antecedentes personales de riesgo, análisis de contexto, permanencia en el sitio de riesgo, desplazamientos, vulnerabilidad asociada al entorno social, entorno donde desarrolla actividades y/o trabajo, entorno social y comunitario»*; no obstante, precisó que no es competencia de la UNP realizar las respectivas investigaciones penales, sino brindar protección en los términos del Decreto 1066 de 2015, modificado por el Decreto 1139 de 2021, como en efecto lo hizo.

Finalmente, concluyó que no ha vulnerado los derechos del accionante y pidió declarar improcedente la acción, puesto que ha cumplido adecuadamente con sus deberes legales y aportó una reseña normativa y jurisprudencial referente a que los ciudadanos no pueden solicitar directamente medidas de protección específicas, ya que es de competencia exclusiva de la entidad implementar las que estime adecuadas con base en los estudios de riesgo respectivos⁵.

2.3. La decisión recurrida⁶

Mediante providencia del 3 de octubre de 2023 el Juzgado Primero Penal del Circuito de Arauca, negó por improcedente la acción de tutela promovida por Carlos Alberto Merchán Espíndola contra la UNP.

Como eje central de su argumentación, indicó la juez de primera instancia que no se cumplía con el presupuesto de la subsidiariedad, dado

⁵ Citando al Art. 284 de la Constitución Política y la normatividad concordante, la UNP solicitó mantener la reserva legal de los estudios de nivel de riesgo del accionante, por lo cual dicha información no debe formar parte de los archivos de acceso público de este proceso.

⁶ Cuaderno del Juzgado. 11 Fallo Tutela.

que el accionante contaba con otro mecanismo para controvertir el acto administrativo por el cual se le asignó el esquema de protección que estima insuficiente, verbigracia las acciones judiciales ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, donde además puede pedir el decreto de medidas cautelares, sin que acreditara la configuración de un perjuicio irremediable que permitiera la intervención transitoria del juez constitucional.

2.4. La impugnación⁷

El accionante impugnó la decisión de primera instancia, insistió en las afirmaciones iniciales de la demanda. Reiteró que no cuenta con medidas de protección idóneas y suficientes, pues ha sido objeto de nuevas amenazas este año.

Afirmó que «la UNP no observó diligentemente las pautas que la jurisprudencia constitucional ha decantado en torno a la motivación de los actos administrativos que afectan las medidas de protección otorgadas a una persona. Igualmente, quedó demostrado que las decisiones cuestionadas no desarrollaron un análisis integral de todos los factores y circunstancias relevantes para determinar el nivel de riesgo y la conformación del esquema de seguridad».

Por último, reiteró sus pretensiones en cuanto a que se asigne como mínimo «Dos (2) hombres de protección, un (1) vehículo blindado, un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco blindado)».

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.

⁷ Cuaderno del Juzgado. 17ImpugnacionTutela.

3.2. Problema jurídico

Corresponde a esta Corporación determinar si es procedente confirmar la decisión del juez de primer nivel, que declaró improcedente la acción de 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*⁸ y *pasiva*⁹, al igual que la *relevancia constitucional*¹⁰ e *inmediatez*¹¹.

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.¹²

⁸ A cargo del accionante CARLOS ALBERTO MERCHÁN ESPINDOLA.

⁹ De la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN – UNP, entidad que en los términos del artículo 1° del Decreto. 2591 de 1991 puede ser sujeto pasivo de esta acción constitucional, en su condición de autoridad pública.

¹⁰ Al alegarse la presunta trasgresión de derechos fundamentales a la vida y debido proceso.

¹¹ Por cuanto fue interpuesta en un término razonable, oportuno y proporcional al acontecimiento que inició esta acción, dado que la resolución cuestionada data del 15 de mayo de 2023, ratificada el 14 de agosto de 2023 y la tutela se promovió el 20 de septiembre de 2023.

¹² 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 tutela 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 2013¹³, 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 su artículo 3° 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 2015¹⁴, estableciéndose lo siguiente:

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

¹³ Corte Constitucional, sentencia del 30 de agosto de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo.

¹⁴ 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 adocinado:

*“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 (...)»¹⁵

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 el rol que ostenta o por pertenecer a 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.

3.6. 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 mayo de 2023 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 extraordinario, conforme Resolución No. 3307 de 15 de mayo de 2023; sin embargo, inconforme con las medidas adoptadas por recomendación del CERREM el señor Merchán interpuso recurso de reposición, que fue resuelto por Resolución No. 6284 de 14 de agosto de 2023 que dispuso ratificar el esquema de protección implementado, consistente en un medio de comunicación, un chaleco blindado y un botón de apoyo.

Frente a este escenario, el juzgado de primera instancia declaró improcedente la acción, considerando esencialmente que carecía del presupuesto de la subsidiariedad, dado que el accionante contaba con otros

¹⁵ Sentencia T-591 de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo.

mecanismos para controvertir la validez de los citados actos administrativos.

El accionante, como se reseñó, impugnó la anterior decisión, insistió en las afirmaciones iniciales de la demanda, reiteró que si bien cuenta con un esquema de protección, este no es suficiente ni idóneo atendiendo las actividades que ejerce como líder social y defensor de los derechos humanos, si en cuenta se tiene ha recibido nuevas amenazas, sumado a que estimó que la UNP no motivó debidamente los actos administrativos por los cuales se resolvió implementar tales medidas de protección, lo que justifica la ampliación de su esquema de protección para que se incluya un hombre de protección y un vehículo blindado.

Sin embargo, nótese que el ciudadano no aportó pruebas que desvirtuaran la legalidad de las actuaciones de la UNP o demostraran omisiones en sus deberes misionales en un contexto que causara lesión o amenaza de sus derechos fundamentales respecto de los actos administrativos a través de los cuales se implementó y ha mantenido actualmente el esquema de protección a su favor. El soporte allegado corresponde a un oficio emitido el 1 de marzo de 2023 por la Personería Municipal de Arauca donde expone la situación de riesgo en la que se encuentra personas como el aquí accionante que *«han venido luchando por los intereses de la comunidad en diferentes campos como es en lo jurídico, político y social»* que justamente fue objeto de previa valoración técnica por la **UNP**, única entidad competente para tales efectos, así como para determinar y aplicar las medidas del caso, conforme da cuenta las consideraciones plasmadas en la Resolución No. 3307 de 15 de mayo de 2023.

Al respecto, la Corte Constitucional¹⁶ tiene decantado que la **UNP**, y no los jueces constitucionales, es la autoridad encargada legalmente de realizar estudios de seguridad personal e identificar los factores de riesgo, por las siguientes razones:

¹⁶ Corte Constitucional, sentencia C-190 de 2014, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

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

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

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

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

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

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 evaluación 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 Carlos Alberto Merchán Espíndola haya presentado solicitud ante la UNP para una nueva revaluación de su ponderación de riesgo, acreditando nuevas circunstancias al respecto, 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 sometido a revaluación, 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.

En efecto, el actor no basó su demanda de tutela ni la impugnación respectiva en acciones u omisiones evidentes y trascendentes de la UNP, pues argumentos en ese sentido brillan por su ausencia, sino en que él mismo, al parecer por razones que no fueron expuestas, considera necesitar un hombre de protección y un vehículo blindado, sin explicar los yerros con relevancia constitucional en el análisis técnico hecho por la accionada y la actuación administrativa correlativa.

Consecuentemente, esta Sala confirmará la decisión de primera instancia, pero por las razones aquí expuestas.

IV. DECISIÓN

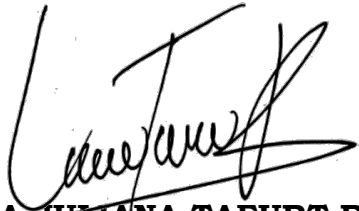
En mérito de lo expuesto, la Sala Única del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Arauca, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el fallo de tutela impugnado, de conformidad con las razones previamente expuestas.

SEGUNDO: Por secretaría cúmplase lo ordenado en cuanto a la información reservada, **NOTIFÍQUESE** esta decisión a las partes, **COMUNÍQUESE** al juzgado de conocimiento y **REMÍTASE** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, y de ser excluido, archívese.

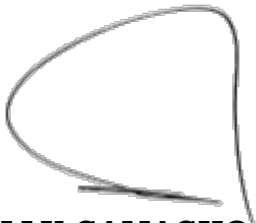
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



LAURA JULIANA TAFURT RICO
Magistrada Ponente



MATILDE LEMOS SANMARTÍN
Magistrada



ELVA NELLY CAMACHO RAMÍREZ
Magistrada