



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO VEINTICINCO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.

Bogotá D.C., Cuatro (04) de mayo de dos mil veintitrés (2023).

PROCESO No.:	11001-33-35-025-2023-00143-00
ACCIONANTE:	BUENAVENTURA LEÓN LEÓN
ACCIONADO:	UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN -UNP
ACCIÓN:	TUTELA

Asunto:
Sentencia de Tutela

Procede el Despacho a dictar sentencia de primera instancia en la acción de tutela promovida por **Buenaventura León León**, en nombre propio, en contra de la **Unidad Nacional de Protección-UNP**, por la presunta violación a sus derechos fundamentales a la seguridad personal, vida, garantía al debido proceso administrativo en procedimiento de medidas de protección, entre otros derechos.

I. ANTECEDENTES

1.1. Soporte fáctico de la solicitud de amparo

Del escrito de tutela se extraen los siguientes hechos:

- Durante más de 34 años he ejercido el servicio público en empleos directivos expuestos públicamente en el Departamento de Cundinamarca, tales como Concejal y Alcalde del Municipio de Caparrapí Cundinamarca, Diputado del Departamento de Cundinamarca, Secretario de Agricultura, de Minas y de Gobierno de la Gobernación de Cundinamarca, así como haber sido en el año 2015 y 2016 designado como Gobernador del Departamento de Cundinamarca y así mismo como representante a la Cámara por el Departamento de Cundinamarca por tres periodos Constitucionales y hoy precandidato a la Gobernación de Cundinamarca.*
- Siendo Alcalde de Caparrapí fui objeto de amenazas por grupos al margen de la ley, igualmente como Diputado del Departamento de Cundinamarca se presentaron varios intentos de secuestros entre otras en la zona rural entre Utica y Caparrapí. De igual manera en el ejercicio del cargo como Secretario de Gobierno del Departamento de Cundinamarca lideramos estrategias y acciones contra de la delincuencia.*
- En mi calidad de Representante a la Cámara por el Departamento de Cundinamarca, se realizaron en el ejercicio de dicha actividad, acciones que generan incomodidades en diferentes sectores del país que elevan los niveles de inseguridad en mi contra, siendo estas las siguientes:*

En la Comisión Primera (2018 - 2019); debate de control político y fijamos posiciones en contra de la corrupción entre otros en los hospitales de Villeta, guaduas y Arbeláez.

En la Comisión legal de seguimiento electoral (2022); sobre los actos de corrupción y de delitos cometidos en el proceso electoral de congreso en el Departamento De Cundinamarca.

En la plenaria de la cámara (2018-2022); debates de control político por los actos de corrupción en el ministerio de agricultura, en la prestación de servicios públicos especialmente de energía por parte de Enel Codensa, de las superintendencias, ANI y Ministerios De Transporte.

En la plenaria de la Cámara De Representantes (2018-2022); nuestras posiciones en defensa de la institucionalidad, con ocasión de las mociones de censura.

4. *Debate de control político ante la comisión electoral en donde se denunciaron hechos de corrupción electoral de las elecciones del 2022 y ante la solicitud el acta y documentos que se aportaron sirvieron de base para que se adelantará una investigación penal ante la Fiscalía General de la Nación a través de la Fiscalía 174 Especializada de Bogotá la cual se tramita bajo el radicado 110016000101202200058.*
5. *Por mi gestión como servidor público he sido objeto de amenazas a través de redes sociales, las cuales fueron colocadas en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación a través de denuncia penal radicada virtualmente bajo el numero No. 2023030902571.*
6. *Que mediante la Resolución No. 4143 del 27 de junio de 2022 y teniendo en cuenta, que a partir del 20 de julio del 2022, culminaba el periodo legislativo como Representante a la Cámara por Cundinamarca la UNP decidió " Finalizar un (1) hombre de protección. Finalizar dos (2) vehículos blindados".*
7. *Frente a este acto administrativo interpose recurso de reposición y mediante Resolución No. 5683 del 11 de julio del año 2022, el Director de la Unidad Nacional de Protección, decidió REPONER la Resolución No. 4143 del 27 de junio 2022. Por lo tanto, las medidas quedaron de la siguiente manera: Ratificar un hombre de protección y un vehículo blindado; igualmente se ordenó a la Subdirección de Evaluación de Riesgo realizar una nueva evaluación de su situación de vulnerabilidad.*
8. *La UNP ordenó la realización de un estudio de seguridad entre durante el año 2022, en donde al funcionario encargado solicite la práctica de pruebas, entre la cuales era: oficiar a la Personería De Caparrapi para verificar sobre el despliegue en la localidad de panfleto amenazantes , se oficiar a la Alcaldía de Caparrapi para verificación de la misma situación, se oficiaría a la Chamara de Representante para que se remitieran las actas de las denuncias, debates de control y moción de censura adelantados en mi gestión como Congresista , y se oficiaría a la Procuraduría a sobre requerimientos hechos por actos de corrupción, de los cuales desconozco el resultado de las pruebas solicitadas.*
9. *Que mediante Resolución 00009978 de 2022, notificada el día 24 de Enero de 2022 la Unidad Nacional de Protección adoptó las recomendaciones del CERREM, celebrado el día 28 de septiembre de 2022, quien ordenó: "Ajustar las medidas de protección de la siguiente manera: Finalizar (1) vehículo blindado y un (1) hombre de protección. Implementar un (1) chaleco blindado.", esto, con relación al resultado del estudio del nivel del riesgo, el cual fue ponderado como riesgo extraordinario.*
10. *Que frente a dicha resolución interpose recursos de reposición en fecha 18 de Noviembre de 2022 y atendiendo la notificación del 24 de Enero de 2023, el 27 de Enero de los corrientes adicione el recurso interpuesto, en dicho recurso y con el fin*

de que se me mantuviera el esquema de protección aprobado en la resolución No. 5683 del 11 de julio del año 2022, en los recursos además de indicar mi situación de riesgo que relato en la parte inicial de esta tutela también solicite la práctica de pruebas para demostrar dicha situación.

- 11. Que mediante Resolución 006 de 2023 notificada el 31 de Enero de 2023, la Unidad Nacional de Protección se pronunció negando el recurso de reposición presentado el 18 de Noviembre de 2022, sin pronunciarse frente a las consideraciones expuestas mediante recursos del 2º de Enero de 2023 y tampoco practico las pruebas realizadas para mantener el esquema de seguridad otorgado inicialmente.*
- 12. Atendiendo lo anterior, solicite revocatoria directa de la resolución 9978 del 27 de octubre de 2022 atendiendo que con ella además de ser contraria a la Constitución y la Ley por no haberse practicado las pruebas solicitadas, causaba un agravio injustificado en mi contra toda vez que disminuía las medidas de protección otorgada.*
- 13. Mediante Resolución 1117 del 06 de Marzo de 2023 se me rechazo por improcedente la solicitud de revocatoria y el recurso de reposición interpuesto, EL CUAL TOMA DECISION SIN TENER EN CUENTA LAS PRUEBAS.*
- 14. Igualmente solicite Revocatoria ante el de CEREM sin que a la fecha se me allá dado respuesta de lo petitionado allí.*
- 15. Que conforme lo ha indicado la Unidad Nacional de Protección, en los actos administrativos recurridos mi nivel riesgo extraordinario que tal como lo ha manifestado la Corte Constitucional como aquel que las personas no están jurídicamente obligadas a soportar, por lo cual deben recibir protección especial de las autoridades.*
- 16. La modificación de la medida de protección recomendada por el CERREM sesión de comité del 28 de Septiembre de 2022 y acogida por UNP en la resolución 9978 de 2022 agrava una situación que por mi servicio público estoy expuesto, máxime que como líder político y social de Cundinamarca continuo desplazándome por el Departamento atendiendo las comunidades para lo cual es necesario contar con vehículo y escolta que garantice mi seguridad y no se aumente el riesgo al que me veo expuesto, máxime que ahora al no ocupar un cargo público me encuentro desprovisto de seguridad, El riesgo conforme se indica en el acta del 28 de septiembre de 2022 es un riesgo extraordinario igual que me afectaba cuando era Representante a la Cámara por el Departamento de Cundinamarca, solo varía en que para dicha época ostentaba un cargo público y para la época se me asigna la condición de exfuncionario. Es así que no ha transcurrido más de un año de haber dejado mi curul cuando al Estado por el cual trabaje, a pesar de mantenerse el mismo nivel de riesgo, expone mi seguridad de manera gravosa, situación que se encuentra demostrada en las entrevistas realizadas por UNP.*
- 17. Que por el hecho de adquirir la condición de exfuncionario no dejan de persistir el riesgo y la amenaza por el trabajo político y de líder social desarrollado en el Departamento”.*

1.2. Pretensiones

El tutelante solicitó del Despacho:

1. COMO MEDIDA PROVISIONAL Y AFIN DE EVITAR UN DAÑO IRREMEDIABLE SE ORDENE QUE HASTA TANTO SE RESUELVA LA PRESENTE ACCIÓN DE TUTELA SE MANTENGA EN MI FAVOR EL ESQUEMA DE PROTECCION ORDENADO MEDIANTE Resolución No. 5683 del 11 de julio del año 2022 un hombre de protección y un vehículo blindado.

2. Se garantice mi derecho a la vida y seguridad personal ordenando al UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN mantener el esquema de protección consagrado en la Resolución No. 5683 del 11 de julio del año 2022 un hombre de protección y un vehículo blindado.

3. Se garantice mi derecho fundamental al debido proceso ordenando a la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION se practiquen las pruebas solicitadas en los recursos interpuestos y con base en estos elementos se realice en pronunciamiento de la entidad en un acto administrativo motivado de forma clara, adecuada y específica, en el que particularmente se informe del porcentaje de riesgo obtenido y la justificación de la necesidad y adecuación de las medidas de protección que se impartan”.

1.3. Trámite procesal y contestación de la demanda de tutela

La demanda de tutela fue admitida por este Despacho mediante auto de 27 de abril de dos mil veintitrés (2023), en el que se ordenó notificar por el medio más expedito y eficaz, a representante legal de la entidad accionada, a quien se le concedió el término de dos (2) días para que rindiera informe sobre los hechos y fundamentos de la acción, ejerciendo su derecho de defensa. Igualmente se observa que, en el citado auto admisorio el Despacho negó la medida cautelar solicitada por la parte accionante.

Notificada en debida forma la entidad accionada, y vencido el término concedido para su intervención, contestó la presente acción de tutela en los siguientes términos:

1.3.1 Parte accionada. Unidad Nacional de Protección- UNP

Debidamente notificada la entidad accionada, se allega contestación a la acción de tutela, el 2 de mayo de 2023, vía correo electrónico, por medio de la cual solicitó del Despacho se negaran las pretensiones de la demanda, por cuanto, argumentó que aplicó todos y cada uno de los procedimientos contenidos en el Decreto 1066 de 2015, realizando los estudios de riesgo y, aclarando que, en caso que el actor presente nuevos hechos y/o situaciones que considere que varían el nivel de riesgo, puede solicitar en cualquier momento la revaluación de los hechos sobrevinientes o en su defecto, si encuentra afectación a los derechos fundamentales podrá solicitar un trámite de emergencia.

Añadió que, dentro del estudio de nivel de riesgo, la matriz puede arrojar tres tipos de resultados (ordinario, extraordinario o extremo) Escala 0 a 49% (Riesgo Ordinario), 50 a 79% (Riesgo Extraordinario) y 80 a 100% (Riesgo Extremo); sin embargo, resaltó que dentro del Rango extraordinario o extremo, hay diferentes

niveles, por ello no todas las personas que enfrenten un riesgo de estos, van a ser beneficiarios de la mismas medidas de protección; por cuanto, las medidas a implementar dependen del resultado de la matriz, así como de las condiciones de modo, tiempo y lugar dentro de las cuales se realizan los desplazamientos y ejerzan actividades diarias.

Finalmente, añadió que la tutela se torna improcedente, por cuanto el actor cuenta con otros mecanismos, para hacer efectivo sus derechos.

1.4 Acervo Probatorio

Parte accionante. (Ver carpeta 002AnexosDemanda).

- **Resolución 1117 de 6 de marzo de 2023**, “por medio de la cual se rechaza por improcedente una solicitud de revocatoria directa y un recurso de reposición”.
- **Resolución 0006 de 13 de enero de 2021**, “por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición”.
- Copia de una solicitud presentada por el señor Buenaventura León León, el de **14 de febrero de 2023**, al Comité de Evaluación de riesgo y Recomendaciones de Medidas CERREM de servidores y ex servidores Públicos.
- Copia del recurso de reposición presentado por el accionante, el **18 de noviembre de 2022**, ante la Unidad Nacional de Protección, contra la Resolución No. 0009978 de 27 de octubre de 2022.
- Copia de un recurso de reposición presentado por el actor, el **27 de enero de 2023**, contra la Resolución No. 0009978 de 27 de octubre de 2022.
- Solicitud de revocatoria directa de la decisión adoptada en sesión comité de **28 de septiembre de 2022**, presentada por el actor ante el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas- CERREM de Servidores y Ex Servidores públicos.
- **Resolución No. 5683 de 11 de julio de 2022**, por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición.
- Solicitud de revocatoria directa de la Resolución No. 0006 de 13 de enero de 2023, con fecha de 01 de febrero de 2023.
- **Resolución 000009978 de 27 de octubre de 2022**, “por la cual se adoptan las recomendaciones del Comité de Evaluación de Riesgo y

Recomendaciones de Medidas. CERREM de Servidores y Ex servidores Públicos, del Programa de Prevención y Protección de los derechos a la Vida, la libertad, la Integridad y la Seguridad de personas, grupos y comunidades”.

Parte accionada. (Ver carpeta 008MemorialRTaTut23143May2-2023).

- **Resolución 0006 de 13 de enero de 2021**, “por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición”.
- **Resolución 1117 de 6 de marzo de 2023**, “por medio de la cual se rechaza por improcedente una solicitud de revocatoria directa y un recurso de reposición”.
- **Resolución 00004143 de 27 de mayo de 2023**, “por la cual se adoptan las recomendaciones del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendaciones de Medidas. CERREM de Servidores y Ex servidores Públicos, del Programa de Prevención y Protección de los derechos a la Vida, la libertad, la Integridad y la Seguridad de personas, grupos y comunidades”.
- **Resolución No. 5683 de 11 de julio de 2022**, por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición.
- **Resolución 000009978 de 27 de octubre de 2022**, “por la cual se adoptan las recomendaciones del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendaciones de Medidas. CERREM de Servidores y Ex servidores Públicos, del Programa de Prevención y Protección de los derechos a la Vida, la libertad, la Integridad y la Seguridad de personas, grupos y comunidades”.

II. CONSIDERACIONES

2.1. De la acción de tutela.

La acción de tutela, prevista en el Artículo 86 de la Carta Política y reglamentada por el Decreto 2591 de 1991, como mecanismo preferente y sumario, fue concebida como una acción judicial subsidiaria, residual y autónoma, a disposición de los ciudadanos, mediante la cual pueden reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, la protección judicial inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados por la acción u omisión de autoridades públicas y, excepcionalmente, de particulares.

El trámite de esta herramienta jurídica por medio de un procedimiento preferente y sumario supone su prevalencia frente a las demás acciones, y que el fallo que disponga la protección de derechos fundamentales sea de inmediato cumplimiento, empero, puede ser impugnado ante el superior, quien luego debe remitir el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

A la par, se constituye como una acción subsidiaria y residual, de manera que se torna improcedente cuando existen otros mecanismos de defensa judicial a los que puede acudir el interesado para obtener la protección de sus derechos fundamentales. No obstante, a pesar de ello, en el evento de que se acredite la configuración de un perjuicio irremediable, la solicitud de amparo se hace procedente.

Así, aunque la acción de tutela ha sido puesta por la Constitución y la Ley a disposición de todas las personas, ese derecho de acción no es absoluto, en cuanto está limitado por las causales de improcedencia, como la anteriormente mencionada, y las previstas en el Artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, tales como: i) Cuando para proteger el derecho se pueda invocar el recurso de habeas corpus; ii) Cuando se pretenda proteger derechos colectivos; iii) Cuando sea evidente que la violación del derecho originó un daño consumado, salvo cuando continúe la acción u omisión violatoria del derecho y, iv) Cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto.

Sin embargo, también la norma que crea la acción indica que la acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

2.1.1. Legitimación en la causa por activa y por pasiva.

Conforme al artículo 86 de la Carta Política, toda persona podrá presentar acción de tutela ante los jueces para procurar la protección inmediata de sus derechos constitucionales, cuando estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o particular.

A su vez, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 establece que el recurso de amparo podrá ser ejercido por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien podrá actuar (i) a nombre propio; (ii) a través de un representante legal; (iii) por medio de apoderado judicial, o (iv) mediante un agente oficioso. Con respecto a este último, la citada norma dispone que *“se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos **no esté en condiciones de promover su propia defensa**. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud.”* (Resaltado fuera del texto original)

De acuerdo con lo anterior, se observa que el accionante actúa en causa propia para la protección de sus derechos constitucionales que considera amenazados por la entidad accionada, por esta razón, se encuentra legitimado para actuar.

De otro lado, en cuanto a la **legitimación por pasiva** se constata que la accionada, **Unidad Nacional de Protección-UNP**, es la entidad accionada que expidió los actos administrativos que le negaron la solicitud de protección al actor; en consecuencia, el citado fondo pensional está legitimado por pasiva para actuar en este proceso.

2.1.2 Alcance del principio de subsidiariedad de la acción de tutela

La jurisprudencia constitucional, en armonía con lo dispuesto en los artículos 86 superior y 6º del Decreto 2591 de 1991, da cuenta que la acción de tutela es un medio de defensa de carácter subsidiario para obtener la protección inmediata y efectiva de los derechos fundamentales, lo que impone su procedencia siempre y cuando en el ordenamiento jurídico no exista otra acción idónea y eficaz para el amparo judicial de estos derechos.

Ello pone de presente la competencia subsidiaria y residual del juez de tutela para la protección de los derechos constitucionales. Entendida de otra manera, la acción de tutela se convertiría en un escenario de debate y decisión puramente litigioso, desnaturalizándose su finalidad de protección subsidiaria de derechos fundamentales.

En este mismo sentido, cabe hacer alusión a la sentencia T-406 de 2005, en la que la Corte señaló:

“(...) Según esta exigencia, entonces, si existen otros medios de defensa judicial, se debe recurrir a ellos pues de lo contrario la acción de tutela dejaría de ser un mecanismo de defensa de los derechos fundamentales y se convertiría en un recurso expedito para vaciar la competencia ordinaria de los jueces y tribunales. De igual manera, de perderse de vista el carácter subsidiario de la tutela, el juez constitucional en este ámbito, no circunscribiría su obrar a la protección de los derechos fundamentales, sino que se convertiría en una instancia de decisión de conflictos legales. Nótese como de desconocerse el carácter subsidiario de la acción de tutela se distorsionaría la índole que le asignó el constituyente y se deslegitimaría la función del juez de amparo (...).”

Así las cosas, de acuerdo con el principio de subsidiariedad, la tutela resulta improcedente cuando es utilizada como mecanismo alternativo de los medios ordinarios de defensa previstos por la ley. Sin embargo, tal regla general encuentra excepción si el juez constitucional logra determinar que: i) los mecanismos y recursos ordinarios de defensa no son suficientemente idóneos y eficaces para garantizar la protección de los derechos presuntamente vulnerados o amenazados; y ii) cuando se requiere el amparo constitucional

como mecanismo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

De la normatividad aplicable al caso

El deber de protección del Estado en relación con la vida y la seguridad de las personas cuando se encuentran en situación de amenaza¹

El Estado colombiano, además de ratificar los principales instrumentos internacionales de derechos humanos, ha expedido una serie de normas con el fin de establecer medidas de protección a favor de los derechos de las personas que desempeñan funciones de relevancia social al interior de sus comunidades.

En desarrollo de lo anterior, se expidió la Ley 418 de 1997², *“Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”*. El artículo 81 de la citada norma dispone en cabeza del Ministerio del Interior la obligación de ejecutar un programa de protección dirigido a personas que se encuentren en situación de riesgo contra su vida, integridad, seguridad o libertad, por causas relacionadas con la violencia política o ideológica, o con el conflicto armado interno, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 6º de la Ley 199 de 1995³.

La Ley 418 de 1997 definió como receptores del referido programa de medidas de seguridad a: dirigentes o activistas de grupos políticos y especialmente de grupos de oposición; dirigentes y activistas de organizaciones sociales, cívicas y comunitarias, gremiales, sindicales, campesinas, y de los grupos étnicos; dirigentes y activistas de las organizaciones de derechos humanos; y testigos de casos de violación a los derechos humanos y de infracción al derecho internacional humanitario, independientemente de que se hayan iniciado o no los respectivos procesos penales, disciplinarios y administrativos.

Así las cosas, el citado precepto realiza una clasificación taxativa de los individuos que dada sus características particulares o por el ejercicio de sus funciones se encuentran en situación de vulnerabilidad debido a la violencia política o ideológica; razón por la cual, se considera que se hallan bajo amenaza.

1 **Sentencia T-002/20**, Referencia: expediente T-7.473.841 Magistrada Ponente: CRISTINA PARDO SCHLESINGER Bogotá D.C., catorce (14) de enero de dos mil veinte (2020)

2 Modificada por la Ley 1941 de 2018, 'por medio de la cual se prorroga, modifica y adiciona la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014', publicada en el Diario Oficial No. 50.811 de 18 de diciembre de 2018'.

3 Derogada por el artículo 50 del Decreto 200 de 2003, publicado en el Diario Oficial No 45.086 de 3 de febrero de 2003, 'Por el cual se determinan los objetivos y la estructura orgánica del Ministerio del Interior y de Justicia, y se dictan otras disposiciones'.

En el Decreto 2788 de 2003⁴, *“Por el cual se unifica y reglamenta el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos de los Programas de Protección de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia”*, se establecen las funciones del Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos – CERREM-, entre las cuales se destacan las siguientes:

- Evaluar los casos que le sean presentados por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia y, excepcionalmente, por cualquiera de los miembros del Comité. Dicha evaluación se hará tomando en cuenta las poblaciones objeto de los Programas de Protección y el reglamento aplicable.
- Considerar las evaluaciones técnicas de los niveles de riesgo y grado de amenaza y los estudios técnicos de seguridad físicos a instalaciones, de conformidad con la situación particular de cada caso.
- Recomendar las medidas de protección que considere pertinentes, y
- Hacer seguimiento periódico a la implementación de las medidas de protección y, con base en ese seguimiento, recomendar los ajustes necesarios.

Posteriormente, el Gobierno Nacional, mediante Decreto 2816 de 2006⁵ estableció el *“Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia”*, cuyo objetivo era velar por la protección de los derechos humanos de la *“población objeto del Programa que se encuentre en situación de riesgo cierto, inminente y excepcional, como consecuencia directa y en razón del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias”*.

Al igual que la Ley 199 de 1995, el Decreto 2816 de 2006 identificó a las personas en riesgo de sufrir vulneraciones a sus derechos humanos por razón de sus actividades de cara a la sociedad. A continuación, se transcribe esa lista:

*“Artículo 2°. Población objeto. El Programa prestará protección a personas comprendidas dentro de los siguientes grupos: 1. Dirigentes o activistas de grupos políticos y especialmente de grupos de oposición. 2. Dirigentes o activistas de organizaciones sociales, cívicas y comunales, gremiales, sindicales, campesinas y de grupos étnicos. 3. Dirigentes o activistas de organizaciones de Derechos Humanos y miembros de la misión médica. 4. Testigos de casos de violación a los Derechos Humanos y de infracción al Derecho Internacional Humanitario, independientemente de que no se hayan iniciado los respectivos procesos disciplinarios, penales y administrativos, en concordancia con la normatividad vigente. 5. Periodistas y comunicadores sociales. 6. **Alcaldes, Diputados, Concejales y Personeros.** 7. Dirigentes de organizaciones de población en*

4 Modificado por los Decretos 4200 de 2004 y 2816 de 2006.

5 Derogado por el artículo 55 del Decreto 1740 de 2010.

situación de desplazamiento. 8. Funcionarios responsables del diseño, coordinación o ejecución de la Política de Derechos Humanos o de Paz del Gobierno Nacional. 9. Exfuncionarios que hayan tenido bajo su responsabilidad el diseño, coordinación o ejecución de la Política de Derechos Humanos o de Paz del Gobierno Nacional.” (Negrilla agregada).

Mediante **Decreto 4065 de 2011**⁶ se creó la Unidad Nacional de Protección - UNP, cuyo objetivo es articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección a quienes determine el Gobierno Nacional que por virtud de sus actividades, condiciones o situaciones políticas, públicas, sociales, humanitarias o como activistas de derechos humanos, entre otras, se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños contra su vida, integridad, libertad y seguridad personal o en razón al ejercicio de un cargo público u otras actividades que pueden generar riesgo extraordinario, y garantizar la oportunidad, eficiencia e idoneidad de las medidas que se otorgan.

Lo anterior, en cumplimiento de las funciones establecidas en el artículo 4° de la referida norma.

Recientemente, con la expedición del Decreto 2137 del 19 de noviembre de 2018, se creó la "*Comisión del Plan de Acción Oportuna (PAO) para defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales, y periodistas*", cuyo objetivo principal es la prevención y protección individual y colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de los defensores de derechos humanos, líderes sociales y periodistas, entre otros.

Con la anterior normativa el Estado pretende consolidar los diferentes programas de protección y los recursos destinados por el Gobierno Nacional para la seguridad de las personas que se dedican a la defensa de los derechos humanos en Colombia.

En el ámbito internacional la Asamblea General de las Naciones Unidas también se ha referido a la promoción y protección de los derechos de los defensores de derechos humanos, definiéndolos como aquellas personas que se esfuerzan por salvaguardar las garantías civiles y políticas de uno o varios individuos mediante actuaciones tendientes a asegurar el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales; a través, de la defensa de la vida, la alimentación, la seguridad, la salud, la educación y la libertad de circulación, entre otros.

En conclusión, el Estado colombiano tiene la obligación legal de brindar todas las medidas de seguridad a las personas que desempeñan funciones de relevancia social en defensa de los derechos humanos, mediante la articulación, orientación y coordinación de programas de protección dirigidos a

6 Modificado por el Decreto 300 de 2017, 'por el cual se modifica la estructura de la Unidad Nacional de Protección (UNP)', publicado en el Diario Oficial No. 50.156 de 23 de febrero de 2017.

defensores de derechos humanos, líderes sociales, periodistas, comunicadores sociales, alcaldes, diputados y concejales, entre otros, de manera individual o colectiva para garantizar su vida, libertad, integridad y seguridad.

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

Reiteración de jurisprudencia

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

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

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

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

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

(iii) **derecho fundamental** pues a pesar de no estar previsto en la Constitución Política como tal, se relaciona intrínsecamente con la dignidad humana y con los derechos a la vida y a la integridad personal⁷. Así las cosas, implica que todas las personas deben recibir una protección adecuada por parte de las autoridades ante riesgos extraordinarios, por rebasar éstos los niveles soportables de peligro implícitos en la vida en sociedad.

En la referida oportunidad, la Sala Tercera de Revisión señaló que se debe efectuar un análisis de las características de especial vulnerabilidad del sujeto que solicita la protección para determinar cuáles son los riesgos que pueden calificarse dentro de dichos niveles. En esa medida, en la Sentencia T-719 de

⁷ Reiterado en la Sentencia T-411 de 2018.

2003 la Corte acogió la denominada “*escala de riesgos*”, mediante cinco niveles diferenciados. A saber:

(i) **mínimo**: aquel en el cual la persona solo se ve amenazada por la muerte y la enfermedad naturales⁸;

(ii) **ordinario**: el soportado por igual por quienes viven en sociedad⁹;

(iii) **extraordinario**: aquel que ninguna persona tiene el deber jurídico de soportar¹⁰;

(iv) **extremo**: se presenta cuando una persona está sometida a un riesgo extraordinario, grave e inminente que amenaza con lesionar su vida o la integridad personal¹¹; y

(v) **consumado**: se configura cuando el riesgo que la persona no tiene el deber jurídico de soportar se ha concretado, y, por lo tanto, se han vulnerado los derechos a la vida o integridad personal¹².

En todo caso, debe confluír un análisis de las características de especial vulnerabilidad del sujeto que solicita la protección, puesto que hay grupos que históricamente han sufrido amenazas a su seguridad personal, tales como los

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

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

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

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

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

defensores de derechos humanos, los desplazados y los sindicalistas, entre otros.

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

- **Nivel de riesgo**: a) **mínimo**: la persona sólo se ve amenazada por la muerte y la enfermedad naturales y; b) **ordinario**: proviene tanto de factores internos como externos a la persona y que se deriva de la convivencia en sociedad, los ciudadanos deben soportar los riesgos que son inherentes a la existencia humana y a la vida en sociedad. En este nivel no es posible exigir del Estado medidas de protección especial.
- **Nivel de amenaza**: a) **ordinaria**: representa un peligro específico e individualizable, cierto, importante, excepcional y desproporcionado. Cuando concurren todas estas características, el sujeto podrá invocar su derecho fundamental a la seguridad personal para recibir protección por parte del Estado para hacer cesar las causas de la alteración del goce pacífico del derecho o, al menos, para evitar que el inicio de la lesión se vuelva violación definitiva del derecho y; **extrema**: se presenta cuando una persona se encuentra sometida a una amenaza que cumple con todas las características señaladas anteriormente y además, el derecho que está en peligro es el de la vida o la integridad personal.

En este nivel el individuo puede exigir la protección directa de sus derechos a la vida y a la integridad personal y, en consecuencia, no tendrá que invocar el derecho a la seguridad como título jurídico para exigir protección por parte de las autoridades¹³.

En suma, la vida y la integridad personal son derechos fundamentales que deben ser garantizados y preservados por el Estado. Frente a individuos cuyo nivel de riesgo sea como mínimo extraordinario, la Sala Primera de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional reiteró que los contenidos concretos de esta obligación son: (i) “identificar el tipo de amenaza que se cierne sobre la persona¹⁴”, (ii) “valorar cada situación individual y la existencia, las características y la fuente del riesgo que se ha identificado¹⁵”, (iii) “definir de manera oportuna las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes¹⁶”, (iv) “la obligación de asignar tales medios¹⁷”, (v) “la obligación

13 Sentencia T-399 de 2010.

14 Sentencia T-666 de 2017.

15 Sentencia T-750 de 2011.

16 Sentencia T-666 de 2017.

17 Ibídem.

de evaluar periódicamente la evolución del riesgo extraordinario, así como de tomar las decisiones correspondientes para responder a dicha evolución”, (vi) “la obligación de dar una respuesta efectiva, en caso de signos de concreción o realización del riesgo extraordinario, y de adoptar acciones específicas para mitigar o disminuir sus efectos”, y, finalmente, (vii) “la prohibición de adoptar decisiones que generen un riesgo extraordinario para las personas en razón de sus circunstancias”¹⁸.

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

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

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

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

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

- (i) definir las medidas de protección que sean oportunas, eficaces e idóneas, y con enfoque diferencial, atendiendo a los niveles de riesgo identificados;
- (ii) implementar los programas de protección que determine el Gobierno Nacional, de competencia de la unidad, dirigidos a salvaguardar los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal;
- (iii) hacer seguimiento y evaluación a la oportunidad, idoneidad y eficacia de los programas y medidas de protección implementadas, así como al manejo que de las mismas hagan sus beneficiarios y proponer las mejoras a que haya lugar;

¹⁸ Sentencia T-750 de 2011.

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

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

Aunado a lo anterior, el Decreto 4912 de 2011 (compilado en el Decreto 1066 de 2015¹⁹) organizó el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades que se encuentran en riesgo extraordinario o extremo, con base, entre otros, en un “*enfoque diferencial*”²⁰.

El artículo 2.10 del Decreto 4212 de 2011 define las medidas de prevención como “*acciones que emprende o elementos físicos de que dispone el Estado para el cumplimiento del deber de prevención en lo que se refiere a la promoción del respeto y garantía de los derechos humanos de los sujetos protegidos del programa*”, dentro de las cuales prescribe las siguientes: (i) los planes de prevención y de contingencia²¹; (ii) los cursos de autoprotección²²; (iii) el patrullaje²³; y (iv) la revista policial²⁴.

Asimismo, precisa que las medidas de protección son “*acciones que emprende o elementos físicos de que dispone el Estado con el propósito de prevenir riesgos y proteger los derechos a la vida, integridad, libertad, y seguridad personal de los protegidos*” (Art. 3, numeral 9²⁵).

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

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

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

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

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

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

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

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

protección²⁶; (ii) recursos físicos de soporte a los esquemas de seguridad²⁷; (iii) medio de movilización²⁸; (iv) apoyo de reubicación temporal²⁹; (v) apoyo de trasteo³⁰; (vi) medios de comunicación³¹; y (vii) blindaje de inmuebles e instalación de sistemas técnicos de seguridad³².

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

En relación con la estrategia de protección, el Decreto 4912 de 2011 señala que la misma será coordinada por la UNP³³, y contempla 2 tipos de procedimientos de protección: (i) en virtud del riesgo y (ii) en razón del cargo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- (i) recepción de solicitud de protección y caracterización del solicitante.
- (ii) verificación de la pertenencia del solicitante a la población objeto del programa de protección y análisis de la existencia del nexo causal entre el riesgo y la actividad que desarrolla por parte de la UNP;
- (ii) recopilación y análisis de la información en campo sobre la situación de riesgo por parte del CTRAI³⁴, mediante la consulta a diferentes entidades públicas y organismos de seguridad del Estado;
- (iii) análisis de la situación de riesgo por parte del GVP³⁵, presentada por el CTRAI;
- (iv) validación del nivel de riesgo determinado a cargo del CERREM, quien profiere las recomendaciones al director de la UNP de las medidas a que haya lugar; y,
- (v) la adopción de medidas de protección por parte de este último funcionario, la notificación de la decisión, la implementación de las medidas, su seguimiento y su reevaluación³⁶.

Finalmente, los artículos 44, 45 y 46 del Decreto 4912 de 2011 definen, en su orden, las causales de suspensión de las medidas de protección, el procedimiento para la suspensión y, por último, la finalización de las medidas de protección.

El respectivo Comité podrá recomendar la finalización de las medidas de protección, entre otras, (i) *“por el resultado de la valoración de nivel de riesgo, si de éste se concluye que la medida de protección ha dejado de ser necesaria o que no la amerita, en atención a la realidad del riesgo que pese sobre el protegido del programa, (ii) cuando se demuestre la falsedad de la información, (iii) cuando el protegido no permita la reevaluación del riesgo, (iv) por solicitud expresa y libre del protegido, (v) por vencimiento del periodo o cargo, (vi) por imposición de medida de aseguramiento o pena privativa de la libertad, (vii) por imposición de sanción de destitución del cargo, y, finalmente, (viii) por muerte del protegido”*³⁷.

³⁴ Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información.

³⁵ Grupo de Valoración Preliminar.

³⁶ Cfr. Decreto 4912 de 2011. Art. 43. “Procedimiento para la implementación de las medidas de protección para personas en razón del cargo. Éste será adoptado mediante manual y consta de las siguientes etapas, entre otras: Identificación y verificación de la calidad del protegido / Notificación al protegido / Adopción de la medida y coordinación con Policía Nacional / Supervisión del uso de la medida / Notificación de la finalización de la medida una vez el protegido se separe del cargo”.

³⁷ Sentencia T-411 de 2018.

Del caso en concreto. De las pruebas que obran en el expediente se extraen los siguientes hechos relevantes:

- La Unidad Nacional de Protección, mediante **Resolución 9196 de 26 de noviembre de 2021** y, en concordancia con el Decreto 1066 de 2015, ratificó un (1) hombre de protección, más dos (2) vehículos blindados, al accionante; medidas que también le fueron extensivas al núcleo familiar del señor León León.
- La Unidad Nacional de Protección, mediante **Resolución No. 00004143 del 27 de mayo de 2022**, decidió " Finalizar un (1) hombre de protección y finalizar dos (2) vehículos blindados"; comoquiera que, el actor no se inscribió como candidato para las elecciones del Congreso de la República que se llevaron a cabo el 13 de marzo de 2022, es decir, para el periodo constitucional 2022-2026. Además, su cargo se encontraba vigente hasta el vencimiento del periodo constitucional 2018-2022.

La anterior dedición fue recurrida por el actor.

- La entidad accionada, mediante **Resolución No. 5683 del 11 de julio de 2022**, decidió reponer la Resolución No. 4143 del 27 de junio 2022.
- La UNP mediante **Resolución 00009978 de 2022**, ordenó: "Ajustar las medidas de protección y ordenó: Finalizar (1) vehículo blindado y un (1) hombre de protección; no obstante, decidió implementar un (1) chaleco blindado.
- La entidad demandada mediante **Resolución 117 de 2023**, rechazó por improcedente una la solicitud de revocatoria directa presentada por el demandante.
- Finalmente, mediante **Resolución 00006 de 2023**, la UNP decidió no reponer la resolución 9978 de 27 de octubre de 2022, haciéndole saber al actor que sobre este acto administrativo no procedían recursos.

Por lo expuesto, el actor formuló la presente acción de tutela cuya pretensión principal es que la unidad accionada ratifique la asignación de un (1) hombre de protección (escolta) y un (1) vehículo blindado, al considerarlo necesario para garantizar su seguridad personal, dado el nivel de *riesgo extraordinario* al que se encuentra sometido debido a que en el pasado desempeñó cargos como Concejal y Alcalde del Municipio de Caparrapí- Cundinamarca, Diputado del Departamento de Cundinamarca, Secretario de Agricultura, de Minas y de Gobierno de Cundinamarca y como representante a la Cámara por tres periodos constitucionales, cargo en los cuales manifestó recibir amenazas y varios intentos de secuestro.

Para este Despacho la petición no resulta razonable pues analizados los actos administrativos expedidos por la Unidad Nacional de Protección, en especial la **Resolución 00009978 de 2022**, se evidenció que la UNP, efectuó un análisis detallado y exhaustivo de la situación del actor, encontrando lo siguiente:

- De la plataforma VIVANTO de la Unidad de Reparación y Atención Integral a las Víctimas, no se encontraron registros e información referente al actor.
- En la Procuraduría Provincial de Cundinamarca y en la Secretaría de Caparrapí- Cundinamarca, tampoco se hallaron registros del actor.
- En La Fiscalía General de la Nación, solo arrojó una denuncia por falsedad en documento público.
- De las entrevistas realizadas a terceros como a los escoltas asignados por la UNP, se evidenció que los mismos desconocen de amenazas concretas en contra el demandante.

Ahora bien, la Unidad Nacional de Protección tiene una serie de deberes que debe cumplir en el marco de los procedimientos administrativos de evaluación de amenazas y adopción de medidas de seguridad, las cuales deben responder a los principios de idoneidad y causalidad. Estos son en un primer momento **la individualización del riesgo y la implementación de medidas para afrontarlo o mitigarlo.**

Con todo, la responsabilidad de la entidad no finaliza ahí, en tanto que, debe hacer reevaluaciones constantes de cada caso para poder ajustar los medios adoptados para conjurar las amenazas que se presenten.

En conclusión, y conforme a las consideraciones expuestas en los fundamentos jurídicos y según el acervo probatorio disponible, esta Judicatura considera que:

(i) La Unidad Nacional de Protección identificó los riesgos que afrontaba el señor Bueventura León León y adoptó las medidas de seguridad que estimó oportunas para afrontarlos.

(ii) Teniendo en cuenta la finalización del periodo del actor como representante a la Cámara, la entidad accionada hizo reevaluaciones del caso del actor hasta el año 2022, con el fin de constatar el estado actualizado de la situación de riesgo que afrontaba y adoptó los correctivos que estimó oportunos en relación con el esquema de seguridad que tenía asignado el señor Buenaventura León León.

Por lo cual, estimó que el actor no requería un vehículo blindado y que solo era necesario el uso de un chaleco blindado, por el término de doce (12) meses contados a partir de la firmeza del acto que lo ordenó³⁸.

Esto permite inferir que la entidad demandada es proactiva a la hora de cumplir sus deberes de detección de las amenazas del protegido, así como de adoptar las medidas necesarias para reevaluar su caso y evitar la concreción de los riesgos que se puedan presentar.

Recuérdese que las capturas de pantalla- tweets- aportadas con los recursos de reposición que, a juicio del accionante, resultan amenazantes se encontraban en revisión al momento de interponer la acción de tutela. Esto permite concluir que la accionada garantizó de forma continua y eficaz la protección de los derechos del peticionario a la seguridad personal y al debido proceso administrativo en los términos señalados por la jurisprudencia constitucional.

Por estas razones se puede concluir *prima facie* que la UNP garantiza los derechos constitucionales fundamentales del actor en estado de peligro y vulnerabilidad, además la Unidad Nacional de Protección ha identificado constantemente los riesgos que afrontaba el señor Buenaventura León León y ha adoptado las medidas de seguridad que estimó oportunas para reducirlos o mitigarlos, tanto así que, en la actualidad, continua bajo la protección de la entidad, la cual le tiene asignado “*un (1) chaleco blindado*”.

Finalmente, en el expediente no aparecen elementos de juicio que permitan inferir situaciones de riesgo o amenazas que no hubieren sido evaluadas o que no se encuentren en trámite de revisión en la UNP. Luego, no hay datos que muestren riesgos recientes que justifiquen la intervención del juez constitucional.

No obstante, evidencia el Despacho que, el 14 de febrero de 2023, el actor presentó una petición ante la Unidad Nacional de Protección, sin que a la fecha la misma haya sido contestada, por tal razón, este Juzgador tutelaré el Derecho fundamental de petición y ordenará a la Unidad Nacional de Protección-UNP, que dentro de los cinco (5) días siguientes contados a partir de la notificación de la presente providencia de contestación a la solicitud de **14 de febrero de 2023 Rad EXT23-00016263**.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO VEINTICINCO (25) ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

38 Ver Resolución 00009978 de 27 de octubre de 2022.

I. FALLA:

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la acción de tutela, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: TUTELAR el derecho fundamental de petición, por lo expuesto en esta providencia.

TERCERO: ORDENAR a la Unidad Nacional de Protección-UNP, o la dependencia encargada, que a través su representante legal o de quien corresponda, en el término de cinco (5) días siguientes contados a partir de la notificación de la presente providencia, de contestación a la solicitud de 14 de febrero de 2023 Rad EXT23-00016263, si aún no lo hubiere efectuado.

CUARTO: Comunicar a las partes por el medio más expedito la presente decisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

QUINTO: De no ser impugnada esta decisión, remítase a la H. Corte Constitucional para eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

ANTONIO JOSÉ REYES MEDINA

Juez

MAM

Firmado Por:

Antonio Jose Reyes Medina

Juez Circuito

Juzgado Administrativo

Sala 025 Contencioso Adm sección 2

Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **f53dec4c7c0de4aaa0e8dfb39c5b44ee1b3b9cffc16898f661b4a163e842be20**

Documento generado en 04/05/2023 03:39:34 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>