



OFI21-00036000

Bogotá D.C. lunes, 4 de octubre de 2021

Señores

Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Manizales
Ciudad-

Medio De Control: Nulidad Y Restablecimiento Del Derecho

Demandante: Alberto Jose Ospina Giraldo

Demandado: Unidad Nacional De Protección

Radicación: 17-001-33-39-006-2021-00139-00

Asunto: Contestación De La Demanda

LUZ MERY DIMATE ARANZAZU, identificada con la cedula de ciudadanía No. 1.097.389820 de Calarcá, abogada en ejercicio, portadora de la tarjeta profesional No. 227 077 del C.S.J., actuando como apoderada judicial de la Unidad Nacional de Protección – UNP conforme a poder adjunto, entidad con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio, adscrita al Ministerio del Interior, creada mediante Decreto 4065 del 31 de Octubre de 2011, de la manera más comedida acudo a su Despacho con el fin de presentar dentro del término establecido en el artículo 172 del CPACA y 199 del mismo estatuto en concordancia con la reforma prevista en la Ley 2080 de 2021, escrito de Contestación de la Demanda del proceso de la referencia, de conformidad con los siguientes argumentos:

I. EL OBJETO DE LA CONTROVERSIA

En la demanda se solicita al Despacho que se Revoque la resolución No. 4899 de 12 de agosto de 2020, **Por medio de la cual se finalizan unas medidas de protección de acuerdo con la recomendación realizada por el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de medidas - CERREM:**

Finalizar esquema de protección tipo 1 conformado por un (1) vehículo convencional y dos (2) hombres de protección. Finalizar un (1) medio de comunicación, un (1) chaleco blindado y un (1) botón de apoyo. Comunicar el Resultado del Estudio de Nivel de Riesgo.

Como consecuencia de lo anterior, pretende el demandante que a título de Restablecimiento Del Derecho se ordene a la entidad UNP, Que se establezca nuevamente el esquema de seguridad previo a la resolución No. 4899 del 12 de agosto del 2020 y se establezca que hasta tanto el señor Alberto Jose Ospina Giraldo sea líder social, que se le cancele al señor Alberto Jose Ospina Giraldo la suma de 500 SMLMV como consecuencia de los perjuicios denominados afectación a sus condiciones de existencia, que se le cancele al señor Alberto Jose Ospina Giraldo la suma de 100 SMLMV por concepto de perjuicios morales.

Pretende el demandante que se condene en costas y agencias en derecho a la UNP.

II. PRONUNCIAMIENTO A LAS PRETENSIONES DE LA DEMANDA

Manifiesto al Despacho que me opongo a todas y cada una de las pretensiones de la parte actora, solicito al despacho, negar las pretensiones y/o declarar probada las excepciones propuestas, en cuanto no existen fundamentos de hecho ni de derecho que sirvan de sustento a las mismas, como se demostrará dentro de este proceso.



En su lugar, se solicita condena en costas al demandante, de prosperar la(s) excepción(s) propuesta(s).

III. PRONUNCIAMIENTO RESPECTO A LOS HECHOS

Hecho primero: No le consta a mi representada toda vez que reposa archivo en la entidad respecto al demandante solo desde finales del año 2014 cuando fue objeto de estudio de nivel de riesgo por primera vez.

Hecho segundo: No le consta a mi representada, no se observa anexo de la fiscalía general de la nación respecto a este hecho y fecha de ocurrencia.

Hecho tercero: No le consta a mi representada las situaciones allí referidas.

Hecho cuarto: No le consta mi representada

Hecho quinto: Parcialmente cierto toda vez que reposa Folio 26 de la orden de trabajo 127663 certificación del personero municipal de la dorada Caldas con fecha de expedición del 3 de marzo del 2015 en la cual se menciona que el señor Alberto José Ospina es el representante legal de ASOFADES que a su vez hace parte de la mesa municipal de víctimas

Hecho sexto: No le consta a mi representada las situaciones de seguridad entre 2008 a 2012.

Hecho séptimo: No le consta a mi representada, por tanto, deberá probarse

Hecho octavo: Es cierto, toda que el mismo hizo parte de la orden de trabajo 127663, allí reposa respuesta de la fiscalía en cuanto al hecho denunciado por amenazas.

Hecho noveno: Es cierto pues en la OT 127663 reposa denuncia, oficio de la defensoría del pueblo donde refiere de la presunta vulneración a la integridad, libertad y vida de la junta directiva de la Asociación de víctimas desplazadas de La Dorada ASOFADES.

Hecho décimo: No le consta a mi representada

Hecho décimo primero: No le consta a mi representada

Hecho décimo segundo: En el año 2015 se ajustaron las medidas del beneficiario con un hombre de protección

Hecho décimo tercero: Este hecho deberá probarse con las certificaciones de la fiscalía general de la nación en cuanto a las amenazas y resultados de las mismas, sin embargo, reposa en las ordenes de trabajo denuncias y respuestas de la fiscalía.

Hecho décimo cuarto: Es cierto pues a raíz de este mensaje se ordena la Orden de Trabajo 220050 de 2017

Hecho décimo quinto: El esquema se ajustó de acuerdo la ponderación de riesgo y las recomendaciones emitidas por el CERREM.

Hecho décimo sexto: No le consta a mi representada la totalidad de este hecho



Hecho décimo séptimo: No le constaba mi representada

Hecho décimo séptimo parte 2: No le consta a mi representado toda vez que lo referente a las situaciones de orden público para esa fecha es de conocimiento de los organismos correspondientes.

Hecho décimo octavo: Parcialmente cierto, toda vez que no “le fue quitado el esquema, mediante la resolución 5386 de agosto de 2019, después de realizado el estudio se pondero con una matriz de 50.55 % razón por la cual el CERREM recomendó ajustar medidas se finalizan el vehículo y los 02 hombres de protección y ratificando medio de comunicación y chaleco balístico e implementando un botón de apoyo.

Hecho Décimo Noveno: Es cierto el fallo de tutela ordena restablecer las medidas mientras se surte un nuevo estudio de nivel de riesgo el cual fue realizado en cumplimiento e la orden judicial.

Vigésimo: Parcialmente cierto, pues al realizarse un nuevo estudio de nivel de riesgo arrojó como resultado una matriz de 37.22% correspondiendo a un riesgo ordinario por tanto debía finalizar en las medidas.

Vigésimo primero: No es cierto, el fallo de tutela ordeno mantener el esquema mientras se surtía un nuevo estudio de nivel de riesgo.

Vigésimo segundo: No es cierto la misma fue expedida de conformidad con lo reglado sin ningún tipo de vicios en su propia expedición y notificación.

IV. RAZONES DE LA DEFENSA Y FUNDAMENTOS DE DERECHO

1. Objeto del litigio:

Analizar la legalidad de la resolución No. 4899 del 12 de agosto del 2020, por medio de la cual se finalizan unas medidas de protección de acuerdo con la recomendación realizada por el comité de evaluación de riesgo y recomendación de medidas – CERREM.

El demandante pretende la nulidad de la resolución 4899 bajo los siguientes argumentos:

...“En el presente caso es claro que el acto administrativo demandado se expidió infringiendo las normas en que se debía fundamentar, pues claramente los funcionarios administrativos deben respetar las decisiones judiciales, y la UNP, decidió apartarse de un fallo de tutela que impedía que se le retirara a mi mandante, el esquema de seguridad con el que contaba, situación que muestra que se debió mantener el esquema de seguridad.

Así mismo lo anterior muestra que el acto administrativo fue expedido en forma irregular, pues omitieron deliberadamente que existía una orden judicial y no existía una causal para retirar el esquema, pues la orden claramente establecía que la única causal válida para el retiro del esquema de seguridad era necesario que se cumpliera la condición de que mi mandante dejara de ser líder social, condición que nunca se cumplió.

Lo anterior deriva que en el presente caso también se generó una falsa motivación pues solo indican que se realizaron análisis que mostraban que no era necesario que se continuara con el esquema de seguridad sin considera lo ordenado por el juez constitucional.



Así mismo se incumplió con lo establecido en el artículo 2.4.1.2.3, numeral 13 del Decreto 1066 de 2015, modificado por el Decreto 567 de 2016 la protección se define como el “Deber del Estado Colombiano de adoptar medidas especiales para personas, grupos o comunidades en situación de riesgo extraordinario o extremo, que sean objeto de este Programa, con el fin de salvaguardar sus derechos.”, lo anterior si se tiene en cuenta que mi mandante es una persona que ha realizado un fuerte activismo social tendiente a proteger los derechos de las víctimas del conflicto, situaciones que a lo largo del territorio nacional a generado la muerte de centenares de líderes sociales, vulneración que se acentúa cuando se observa que ya un juez constitucional mostro que la unidad se encontraba vulnerando los derechos fundamentales de mi mandante al retirarle el esquema de seguridad, situación que repitió al poco tiempo sin que las condiciones de líder social hubieran desaparecido, pero por el contrario la situación de inseguridad en el país si se había multiplicada principalmente en materia de liderases sociales asesinados.”.

Respecto a lo anterior se tiene que las pretensiones de la demanda no están llamadas a ser declaradas, toda vez que la parte demandante no es clara en los hechos y argumentos en que funda las causales de nulidad del acto demandado, el mismo que no incurre en ninguna de las causales de nulidad señaladas en el artículo 137 de la ley 1437 de 2011, se tiene que no se encuadra en ninguno de los denominados vicios formales ni materiales que den lugar a su declaratoria de nulidad al finalizar medidas de protección ordenadas por el comité de evaluación de riesgo y recomendación de medidas en adelante CERREM., como se explicara en el cumplimiento de conformidad con el decreto 1066 de 2015, el debido proceso y el acatamiento de las órdenes judiciales.

V. MARCO NORMATIVO - FRENTE AL PROGRAMA DE PROTECCIÓN

Es preciso aclarar, que el programa de protección que lidera la Unidad Nacional de Protección – UNP, es un programa especialísimo, por lo cual es oportuno aclarar el alcance del Decreto 1066 de 2015, a saber: El programa de protección fue creado mediante el Decreto 1066 de 2015, como respuesta a lo ordenado en el artículo 81 de la Ley 418 de 1997, y donde se pretende dar respuesta a una serie de situaciones que se presentan **dentro del marco del conflicto armado**, es decir las personas que pretendan ser parte del referido programa de protección, deben ser víctimas directas o indirectas del conflicto armado, o que su actividades afecten los intereses de un actor armado, es decir, que los intereses de los actores armados se vean afectados por la injerencia del posible beneficiario del programa.

PROGRAMA, MISION Y RUTA DE LA UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION

La **UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION** recibe la solicitud de manera física o por correo electrónico, inmediatamente es remitida al grupo de solicitudes de protección, dependencia que procede a verificar: si la persona si sea objeto de protección por parte de la UNP la denuncia de los hechos, la certificación de su condición y el nexo de causalidad entre los hechos que denuncia, su rol y funciones que desempeña.

Este programa de protección se encuentra regulado en *el capítulo 2 del título 1* de la parte 4 del libro 2 del decreto 1066 2015, decreto único reglamentario del sector administrativo del interior actualmente modificado y adicionado por los decretos 567 del 2016, 299 del 2017, 1581 del 2017 y 2124 del 2017, dentro del cual se asignaron las atribuciones y responsabilidades a los intervinientes dentro del procedimiento ordinario dentro de la ruta de protección, contenido en su artículo 2.4.1.2.40, así como los comprometidos en la ruta de protección de que trata el artículo 2.4.1.2.42, en cabeza de las Gobernaciones, Alcaldías distritales y/o Municipios; es pertinente citar que este régimen legal fue analizado en su momento por la Corte Constitucional en su sentencia T-750 del 2011.

La citada ruta protección, comienza con la recepción de la solicitud de protección, iniciando con un primer, consistente en el análisis previo de la información aportada por el solicitante o autoridad intermediaria, con el propósito de detectar si existe o no inminencia y excepcionalidad de materialización de un daño contra la



persona, puesto que de observarse se activa el respectivo trámite de emergencia de que trata el artículo 2.4.1.2.9 del Decreto 1066 de 2015, para salvaguardar la integridad y la vida de la persona mientras surte la evaluación de nivel de riesgo.

En este mismo momento, se analiza si los hechos reportados cumplen con los requisitos que exige el Programa contenido en el numeral 2 del artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015, esto es, que la persona sea población objeto y que los hechos reportados tengan nexo causal, es decir, que los hechos provengan del conflicto armado, violencia política o ideológica, tal como lo exige el legislador en el artículo 81 de la Ley 418 de 1997. Si se encuentra que no es población o que no existe nexo causal, de forma inmediata se remite a la autoridad competente, según sea el caso; si se configuran los dos requisitos se da trámite iniciando la ruta de protección, que no es más que la evaluación de nivel de riesgo, con la cual se inicia una primer medida de protección, solicitándole a la Policía Nacional se ejecute las medidas de prevención contempladas en el artículo 2.4.1.2.10 del Decreto 1066 de 2015, mientras se surten las instancias que demanda el procedimiento estipulado, las cuales son:

Mediante una orden de trabajo se comisiona a un Analista de Riesgo adscrito al Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de información – CTRAI, dependencia de la Subdirección de Evaluación de Riesgo de la Unidad Nacional de Protección - UNP, quien procede a ubicar al solicitante a través del teléfono o dirección aportada por este; una vez finiquitada la fecha de entrevista, la primera acción que se despliega es informar el procedimiento que se debe sortear para determinar el riesgo, seguidamente enterado del mismo, se suscribe el consentimiento, con el cual se abala todas las actuaciones que en adelante se practican, iniciando con la entrevista al solicitante para conocer de fondo su problemática de seguridad, es decir, un relato de las circunstancias de tiempo, modo y lugar de la ocurrencia de hechos victimizantes en orden cronológico, dentro de esta igualmente se indaga que rol cumple dentro de su comunidad, las funciones, decisiones que toma, su visibilidad; por ejemplo para el caso de sindicalistas, cuál es su labor dentro del sindicato, que actuaciones ha hecho en pro de la defensa de los derechos laborales y colectivos de sus asociados que le implique problemas de seguridad, en qué términos se maneja la convención colectiva, que relaciones se tiene con el empleador, que pronunciamientos hace y de qué forma estos afectan a grupos al margen de la Ley (grupos guerrilleros, Grupos Armados Organizados - GAO, Grupos Delictivos Organizados – GDO); si la problemática de seguridad obedece a situaciones aisladas de su labor sindical o a conductas inapropiadas del evaluado, entre otros aspectos a indagar. En esta etapa, si el Analista advierte alguna clase de inminencia que afecte la seguridad del evaluado, de inmediato remite solicitud al Área de Trámites de Emergencia, con el fin de que sea estudiada y activada esta clase de medidas de protección temporal.

Una vez practicada la entrevista, se pasa a confirmar, corroborar y ampliar la información con las autoridades Locales, Departamentales o Nacionales, según donde hayan ocurrido los hechos; dentro de ellas con las Secretarías de Gobierno, Personerías, Comandos o Departamentos de Policía (SIJIN, DIPOL, DIPRO, SEPRO, etc.), Fiscal que adelanta la investigación penal, Defensorías Regionales del Pueblo, Procuradurías Provinciales, en casos particulares Autoridades Tradicionales para el caso de indígenas, Consejos Comunitarios para las comunidades afro, para los periodistas la FLIP, FECOLPER, ANDIARIOS; el gerente o propietario de empresa sindicalizada; se adelantan entrevistas a terceros, inspecciones a lugares, se solicitan peritajes por ejemplo a documentos por panfletos o escritos amenazantes, entre otras experticias.

De igual forma, se solicita a las autoridades competentes información sobre la apreciación de orden público de la zona donde ocurrió el hecho y donde se encuentra la persona, con el fin de identificar la presencia de grupos al margen de la Ley grupos guerrilleros, Grupos Armados Organizados - GAO, Grupos Delictivos Organizados – GDO, delincuencia común etc., con el fin de contrastar si estos son los que originan el hecho amenazante o si tiene alguna incidencia sobre el evaluado. De igual forma se solicita



informes de riesgo y alertas tempranas a la Defensoría del Pueblo, donde se encuentre inmerso el evaluado o la población a la que hace parte.

En general se realizan las actividades conducentes, pertinentes y útiles para establecer los hechos; una vez culminada esta etapa, el Analista de Riesgo encargado del caso, analiza como un todo la información recolectada, y a la luz de las normas que rigen el programa y jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional, para identificar la amenaza real, las vulnerabilidades que se originan de dicha amenaza, ante lo cual da un primer concepto del riesgo que se cierne sobre la persona evaluada.

Previa la revisión del caso por parte de un Asesor de Control de Calidad de la UNP (filtro interno de la Subdirección de Evaluación del Riesgo), quien da el visto bueno para trasladar el caso al Grupo Interinstitucional Grupo de Valoración Preliminar – **GVP**, compuesto por un delegado respectivamente de la Unidad Nacional de Protección, Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, quienes actúan con voz y voto; además de un representante como invitado permanente con voz de la Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Secretaría Técnica de la Comisión intersectorial de Alertas Tempranas CIAT, grupo que adquiere competencia según las atribuciones conferidas en el artículo 2.4.1.2.35 del Decreto 1066 de 2015, consistente en analizar la situación de riesgo de cada caso, determina el nivel de riesgo y emite un concepto de las medidas idóneas a implementar, según la información provista por el CTRAI.

Surtida esta etapa, se remite al Grupo igualmente interinstitucional, Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – **CERREM**, quien adquiere competencia y poder de decisión, puesto que es la última instancia de la evaluación de riesgo, Comité conformado por el Director de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, quien lo presidirá o su delegado, el Consejero Presidencial para los Derechos Humanos, o quien haga sus veces, o su delegado, el Director de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, o su delegado, el Director de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional, o su delegado, el Coordinador de la Oficina de Derechos Humanos de la Inspección General de la Policía Nacional, o su delegado, todos ellos con voz y voto; a la vez integrado por invitados permanentes entre ellos los ya citados para el GVP, excepto el representante del CIAT.

El CERREM analiza el caso, con base en el concepto emitido por el GVP, además de los insumos de información que las entidades del Comité aportan; para luego validar la determinación del nivel de riesgo y recomendar al Director de la Unidad Nacional de Protección las medidas de protección, atribuciones conferidas en el artículo 2.4.1.2.38 del Decreto 1066 de 2015, a continuación la UNP eleva esa decisión a una Resolución, procediendo a notificar el resultado del riesgo al peticionario y la implementación de la medida de protección, si así lo dispuso este órgano.

Cabe destacar, que todo este procedimiento está sometido a los pronunciamientos de la Honorable Corte Constitucional, que a través de su nutrida jurisprudencia ha sido sentando en la materia, misma que ha sido objeto de variación, como es el caso que al emitir su sentencia T-719 de 2003 aportó las escalas de riesgo, pero que con la sentencia T-339 de 2010 cambio el sentido jurisprudencial, determinando que una persona podrá ser objeto de protección directa por parte del Estado, siempre que exista una amenaza, de tal forma que hizo la diferenciación entre riesgo y amenaza, posición que ha sido ratificada a través de la jurisprudencia posterior, en sus sentencias T-078 de 2013, T-224 de 2014, T-460 de 2014, T-124-2015, entre otras.

La ejecución de un estudio de nivel de riesgo, requiere de todo una investigación de carácter administrativo, implicando con ello los tiempos necesarios para lograr establecer la realidad de la amenaza, donde la UNP hace sus esfuerzos para que en el menor tiempo posible se logre identificar los autores, encontrando en el proceso algunas contingencias que alargan dichos tiempos, como es el caso de contar



con la disponibilidad de los interesados para realizar la entrevista, desplazarse a ciertos lugares de la geografía colombiana donde se ubica el evaluado, la falta de respuesta en términos de las autoridades indagadas; en casos excepcionales y por la complejidad de los hechos, se requieren experticias especiales de las autoridades judiciales; vacíos que se encuentran en las versiones de los solicitantes, que impiden corroborar los hechos; en ocasiones los grupos interinstitucionales GVP como CERREM aportan nuevas evidencias que deben ser corroboradas, o cuando solicitan se amplíe información, etc.

Los tipos de riesgo, establecidos en la sentencia T-1026 de 2002, por la Corte Constitucional y posteriormente definidos por el Decreto 4912 de 2011 el cual fue compilado por el decreto 1066 del 26 de mayo de 2015.

Riesgo: Probabilidad de ocurrencia un daño al que se encuentra expuesta una persona, un grupo o una comunidad, como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón al ejercicio de su cargo, en unas condiciones determinadas de modo, tiempo y lugar.

• **Riesgo:**

Probabilidad de ocurrencia un daño al que se encuentra expuesta una persona, un grupo o una comunidad, como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón al ejercicio de su cargo, en unas condiciones determinadas de modo, tiempo y lugar.

• **Riesgo Extraordinario:**

Aquel que las personas, como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón al ejercicio de su cargo, no están obligadas a soportar y comprende el derecho de recibir del Estado la protección especial por parte del Programa, respecto de su población y siempre que reúna las siguientes características:

1. Que sea específico e individualizable.
2. Que sea concreto, fundado en acciones o hechos particulares y manifiestos y no en suposiciones abstractas.
3. Que sea presente, no remoto ni eventual.
4. Que sea importante, es decir, que amenace con lesionar bienes jurídicos protegidos.
5. Que sea serio, de materialización probable por las circunstancias del caso.
6. Que sea claro y discernible.
7. Que sea excepcional en la medida en que no debe ser soportado por la generalidad de los individuos.
8. Que sea desproporcionado, frente a los beneficios que deriva la persona de la situación por la cual se genera el riesgo.

• **Riesgo Extremo:** Es aquel que se presenta al confluir todas las características señaladas para el riesgo extraordinario y que adicionalmente es grave e inminente.



- **Riesgo Ordinario:** Aquel al que están sometidas todas las personas, en igualdad de condiciones, por hecho de pertenecer a una determinada sociedad; genera para el Estado la obligación de adoptar medidas de seguridad pública y no comporta la obligación de adoptar medidas de protección.

Funciones

Funciones de la Unidad Nacional de Protección, definidos por el DECRETO 4065 DE 2011 en su artículo 4:

1. Articular y coordinar la prestación del servicio de protección con las entidades competentes a nivel nacional y territorial.
2. Definir, en coordinación con las entidades o instancias responsables, las medidas de protección que sean oportunas, eficaces e idóneas, y con enfoque diferencial, atendiendo a los niveles de riesgo identificados.
3. 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.
4. 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.
5. 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.
6. 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.
7. Realizar diagnósticos de riesgo a grupos, comunidades y territorios, para la definición de medidas de protección, en coordinación con los organismos o entidades competentes.
8. Apoyar y asesorar técnicamente a las entidades del nivel territorial, que tienen competencia en la materia de protección, en el diseño e implementación de estrategias para salvaguardar los derechos a la vida, a la libertad, a la integridad y a la seguridad de personas, grupos y comunidades, en especial, en situación de riesgo extraordinario o extremo.
9. Aportar la información necesaria a la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior para la formulación de los lineamientos generales para el diseño e implementación de la política en materia de prevención y protección a cargo del Ministerio del Interior.
10. Apoyar al Ministerio del Interior, con recursos humanos, técnicos, logísticos y administrativos, en la implementación de las acciones de prevención, a fin de salvaguardar los derechos a la vida, a la libertad, a la integridad y a la seguridad de personas, grupos y comunidades, que se encuentran sujetas a la jurisdicción del Estado colombiano, siguiendo las directrices que para tal efecto brinde el referido Ministerio.
11. Administrar el sistema de información de protección.
12. Las demás funciones asignadas que correspondan a la naturaleza de la entidad. En cuanto a la diferenciación entre riesgo y amenaza, la Corte considero que:



En esta medida, el riesgo es siempre abstracto y no produce consecuencias concretas, mientras que la amenaza supone la existencia de señales o manifestaciones que hagan suponer que algo malo va a suceder. En otras palabras, la amenaza supone la existencia de “signos objetivos que muestran la inminencia de la agravación del daño” [33]. Por este motivo, “cualquier amenaza constituye un riesgo pero no cualquier riesgo es una amenaza” [34].

Por lo tanto, cuando la jurisprudencia de esta Corporación antes reseñada, se refiere a los tipos de riesgo que conducen a otorgar protección por parte del Estado (riesgo extraordinario y riesgo extremo), se refiere con más exactitud al concepto de amenaza pues no es suficiente con que exista una contingencia de un posible daño sino que debe haber alguna manifestación, alguna señal, que haga suponer que la integridad de la persona corre peligro. Subrayado, negrilla y cursiva fuera de texto Sentencia T-339 de 2010

De acuerdo a lo anterior, si el riesgo es siempre abstracto y no produce consecuencias concretas, surge el interrogante ¿qué si las produce?, es aquí donde la Corte identifica la amenaza, es decir, toda aquella manifestación o señal de las cuales se deduce el querer hacer daño a otra persona, situación de la cual se desprende en realidad la existencia de un Riesgo Concreto; que, dependiendo del grado o intensidad de la amenaza, se podría distinguir que una persona puede estar en un riesgo ordinario, extraordinario o extremo.

En este sentido la Corte definió dos clases de amenazas en su sentencia T-339 de 2010, la Amenaza Ordinaria y la Amenaza Extrema; a la primera le radico las características del Riesgo Extraordinario que había definido en la sentencia T-719 de 2003, por lo que entonces se debe considerar que esta clase de amenaza debe tener las características de ser: Específica e individualizable, concreta, presente, importante, seria, clara, excepcional y desproporcionada; de configurarse esta clase de amenaza se afecta el derecho a la seguridad personal y a la libertad. Por su parte, para el caso de la materialización de la Amenaza Extrema, la Corte le radico las características del riesgo extremo definidas en la sentencia T-719 de 2003, esto es, que se requiere la confluencia de todas las características de la amenaza ordinaria, pero a su vez, que sea grave e inminente, y que afecte los derecho a la Vida e integridad personal, con lo cual las medidas de protección serían las máximas previstas para prevenir la consumación de esta amenaza o repetición de acciones directas “atentados” contra la persona.

De otro lado, la Corte ha fijado Jurisprudencia, en relación a la carga probatoria sobre la amenaza, distinguiendo las obligaciones de las partes, de un lado la que le corresponde al Estado en cabeza de las autoridades competentes en evaluar los riesgos, la de identificar el tipo de amenaza y sus perpetradores; como las que corresponden al peticionario de protección, de probar siquiera sumariamente la existencia de las amenazas o agresión contra su integridad, acreditando mediante evidencias fácticas, precisas y concretas la existencias de dichos hechos, más allá de un relato coherente y verosímil; consideraciones emitidas en su auto 200 de 2004 y sentencia T-124 de 2015, así:

“...Las condiciones de activación de la presunción cuentan con un elemento de refuerzo, consistente en que la persona interesada debe cumplir con una carga probatoria adicional, consistente en acreditar, mediante evidencias fácticas, precisas y concretas de actuación ante las autoridades, el riesgo que pesa sobre su vida y la de su familia, más allá de un relato coherente y verosímil de los hechos...”. Subrayado y negrilla fuera de texto, Auto 200 de 2004

“...Esto conlleva, por parte de las autoridades competentes, la obligación de identificar el tipo de amenaza que recae sobre la persona, definir de manera oportuna sobre las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar la consumación de un daño, especialmente cuando se trate de personas que por su actividad misma están expuestas a un nivel de amenaza mayor, como sería el caso de los defensores y defensoras de derechos humanos...”, subrayado, negrilla y cursiva fuera de texto, también lo es, que le radico deberes a los solicitantes, cuando considero que “...7.6. En cualquier caso, no sobra agregar que la solicitud de protección que se haga al Estado, exige el deber correlativo del



petionario presuntamente afectado de probar, al menos sumariamente, la existencia de las agresiones o amenazas en contra de su integridad personal, así como su naturaleza e intensidad y las condiciones particulares de vulnerabilidad que afronta y que lo exponen a un estadio superior de amenaza...”, subrayado y negrilla fuera de texto, sentencia T-124 de 2015.

Otro aspecto a tener en cuenta, son las herramientas que ha venido aportando la Corte Constitucional en relación al análisis de la amenaza, los cuales se encuentran en la sentencia T-1026 de 2002, cuando determinó que una amenaza tendrá que analizarse con base en las características de Realidad de la Amenaza, Individualidad de la Amenaza, situación específica del amenazado, escenario en que se presenta la amenaza y por último la inminencia del peligro, características a partir de las cuales los órganos competentes deben adoptar las medidas de protección; consideraciones que han sido ratificadas en sentencias posteriores, tal como sucedió en las sentencias T-924 de 2014 y T-666 de 2017, por ejemplo en esta última dijo;

“Ahora bien, respecto a la noción de amenaza esta Corte ha determinado que consiste en “una violación potencial que se presenta como inminente y próxima. Respecto de ella la función protectora del juez consiste en evitarla” [72]. La sentencia T-1026 de 2002[73] estableció los siguientes criterios para evaluar las circunstancias de una amenaza:

i) La realidad de la amenaza exige que haya sido comunicada o manifestada a la víctima y que pueda ser convalidada objetivamente, lo que implica que no debe tratarse de un temor individual “frente a una situación hipotética, pues los riesgos imaginarios no son amparables constitucionalmente”;

ii) La individualidad de la amenaza: requiere que sea dirigida contra un sujeto o un grupo determinado o determinable de personas, de esta manera se puede establecer que el peligro que “corren es excepcional en relación con el riesgo general que debe soportar la población o el grupo o sector al cual pertenecen”.

iii) La situación específica del amenazado: en este criterio se deben tener en cuenta

“aspectos subjetivos que rodean al petionario, tales como el lugar de residencia, la pertenencia a un partido político, la actividad sindical, la situación económica, la actividad profesional, la labor desempeñada como empleado de cierta entidad estatal o empresa privada, los vínculos familiares, ciertas actuaciones realizadas o haberse visto involucrado en acciones adelantadas por grupos armados que actúan por fuera de la ley”.

iv) El escenario en que se presentan las amenazas: es necesario analizar las circunstancias “históricas, sociales, económicas y políticas del lugar donde se asegura que han ocurrido las amenazas <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/t-924-14.htm> - _ftn19”.

v) La inminencia del peligro: la autoridad competente debe verificar las circunstancias generales de riesgo para determinar la probabilidad de la ocurrencia de una afectación grave de la vida que amenace los derechos fundamentales de la persona. Dicho en otros términos es necesario valorar, que la amenaza sea individualizada y que si se presenta en una zona de presencia activa de los grupos insurgentes, aumenta la probabilidad del riesgo. Por lo tanto, también se debe tener en cuenta que “la dificultad de determinar la realidad de su acaecimiento aumenta en la medida en que la vulneración depende de la actuación de terceras personas”. En suma, la autoridad competente para calificar la naturaleza de la amenaza debe evaluar “cuidadosamente los criterios anteriores, con el fin de verificar tanto su existencia real como la probabilidad de la ocurrencia de un daño grave e inminente a la persona.”

La apreciación integral y razonable de estos factores genera en la autoridad competente el deber de adoptar las medidas tendientes a otorgar protección especial a quien es objeto de amenaza.” subrayado y negrilla fuera de texto, sentencia T-666 de 2017



Hay que considerar que la Corte Constitucional en su Sentencia T-719 de 2003, aportó las escalas del riesgo en Ordinario, Extraordinario y Extremo, y como se configura cada uno de estos a través de sus características, también se refirió a la forma como van perdiendo su intensidad, con lo cual comienza a cesar el derecho a recibir protección, primero sobre el derecho a la vida e integridad y luego en el de la seguridad personal, terminando en la obligación del ciudadano en asumir las cargas generales que ocasiona el hecho de vivir en sociedad, toda vez que ya ostenta un riesgo ordinario, tal como se colige del siguiente aparte jurisprudencial.

“Como consecuencia de lo anterior, se tiene que el derecho fundamental a la seguridad personal opera para proteger a las personas de los riesgos que se ubican en el nivel de los riesgos extraordinarios, que el individuo no tiene el deber jurídico de soportar-, mientras que los derechos a la vida e integridad personal se aplican para precaver riesgos que sean lo suficientemente intensos como para catalogarse de extremos, por reunir la totalidad de las características indicadas: especificidad, carácter individualizable, concreción, presencia, importancia, seriedad, claridad, discernibilidad, excepcionalidad y desproporción, además de ser graves e inminentes. En la medida en que una de estas variables vaya perdiendo fuerza en el caso concreto, o esté ausente, el riesgo pasará a la órbita de protección del derecho a la seguridad personal. En ese mismo sentido, si el riesgo no cobra la suficiente intensidad como para reunir alguna de estas características, y ser por lo mismo extraordinario, cesará de operar el citado derecho a la seguridad personal, y el riesgo deberá ser asumido por la persona, en virtud del principio de igualdad ante las cargas públicas. Como ya se dijo, tales riesgos pueden haber sido causados por las mismas autoridades, por terceros o por factores externos; en esa medida, el derecho a la seguridad personal permite a sus titulares (i) estar libres de riesgos extraordinarios generados por la acción u omisión estatal, o por causas ajenas al Estado pero que éste debe evitar o mitigar, así como (ii) ser objeto de medidas específicas de protección por parte de las autoridades...” subrayado y negrilla fuera de texto.

VI.EXCEPCIONES

EXCEPCIÓN – LEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO DEMANDADO NO INCURRE EN NINGUNA DE LAS CAUSALES DE NULIDAD SEÑALADAS EN EL ARTÍCULO 137 DE LA LEY 1437 DE 2011

El acto administrativo demandado, no incurre en ninguno de los denominados vicios formales ni materiales que den lugar a su declaratoria de nulidad al finalizar medidas de protección ordenadas por el comité de evaluación de riesgo y recomendación de medidas CERREM. El artículo 137 de la Ley 1457 de 2011 dispone que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho procederá cuando los actos administrativos demandados: **“hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.”** (Negrilla y subraya fuera del texto) Se tiene que en el CPACA se enuncia las causales de nulidad bajo las cuales es procedente declarar la nulidad de un acto administrativo y en consecuencia, solo en estos se eventos, se procederá por vía judicial a retirarlo y dejarlo sin efectos dentro del ordenamiento jurídico.

En Sentencia del 27 de enero de 2011 El H. Consejo de Estado (Exp. 073008) ponencia del Dr. Gustavo Gómez Aranguren, procedió a explicar las enunciadas causales de nulidad en los siguientes términos:

“como causales de nulidad de los actos administrativos, se contemplan como vicios **formales**, los de **infracción de las normas en las que deben fundarse, expedición por funcionario u organismo incompetente y expedición irregular** y como **vicios materiales**: su emisión con desconocimiento del derecho de



audiencias y defensa, falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que lo profirió.

El vicio formal de infracción de las normas en las que el acto debe fundarse, referidas dichas normas, a todas aquellas que componen el ordenamiento jurídico, por manera que objetivamente implica la confrontación del acto con la norma superior, se trata entonces de un problema de derecho; **la incompetencia**, que consiste en que la autoridad administrativa adopta una decisión sin encontrarse legalmente facultada para ello, teniendo en cuenta que no se puede salir del marco constitucional y legal que le señala su competencia; y, **la expedición irregular**, que acontece cuando se emite el acto sin sujeción a un procedimiento y unas fórmulas determinadas.

El vicio material de desconocimiento del derecho de audiencias y defensa es una causal implícita en el Derecho administrativo, porque forma parte de la garantía constitucional básica al debido proceso; **la falsa motivación**, que se traduce en el error de hecho o de derecho que en determinado momento puede afectar la legalidad del acto y **el desvío de poder**, que es la intención con la cual la autoridad toma una decisión persiguiendo un fin diferente al previsto por el Legislador.”

Por lo anterior se tiene que la resolución no. 4899 del 12 de agosto del 2020, no incurre en ninguna de las causales de nulidad establecidas en el artículo 137 de la ley 1457 de 2011, razón por la cual debe ser mantenido incólume su contenido dentro del ordenamiento jurídico.

De acuerdo lo anterior, pasaremos a estudiar cada una de ellas: expedición del acto administrativo con infracción de las normas en que deberían fundarse

En este punto, es necesario referirnos al procedimiento ordinario que se lleva a cabo dentro de la ruta de protección individual y los términos estipulados para la realización del estudio de nivel de riesgo, al respecto, se pone en su conocimiento que, una vez se activa la orden de trabajo, ésta le es asignada a un profesional analista del Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de la Información – (en adelante CTRAI), quien, a su vez, es el encargado de dejar por escrito la autorización con el consentimiento para adelantar la respectiva valoración, de acuerdo con lo establecido en el numeral 5-3 del artículo 2.4.1.2.2 del Decreto 1066 de 2015, modificado por el Decreto 567 de 2016.

Seguidamente, el profesional analista eleva requerimientos de información de manera formal ante las entidades de seguridad del Estado con el fin de indagar el presunto riesgo de la persona a evaluar, al unísono, se procede a entrevistar al evaluado con el objeto de obtener la versión de la situación de riesgo que aduce ostentar, igualmente, el analista se entrevista con terceros y demás autoridades que puedan suministrar datos de relevancia. Una vez recolectada toda esa información, se procede a diligenciar el instrumento estándar de valoración de riesgo(matriz) de la cual es importante resaltar que en su momento fue avalada por la Honorable Corte Constitucional como un instrumento apropiado para esta tarea, el cual tiene en cuenta tres enfoques importantes que son: amenaza – riesgo y vulnerabilidad.

El resultado arrojado, es presentado ante el Grupo de Valoración Preliminar – (en adelante GVP), quienes proceden a analizar de manera colegiada la información relevante de cada caso en particular y toman la 2.4.1.2.38 del Decreto en mención: “**PARÁGRAFO 1. La Secretaría Técnica del CERREM será ejercida por un funcionario de la Unidad Nacional de Protección**”.

Igualmente, es importante iterar que, la decisión adoptada acerca de la recomendación de medidas de protección de los accionantes **obedece al resultado del respectivo estudio del nivel de riesgo que se realice**, que, como ya se dijo, es producto de todo un procedimiento técnico y riguroso que comprende indagaciones, verificaciones y labor de campo hechas por personal calificado que hace parte de la UNP, insumo con el cual se diligencia la matriz⁷ denominada Instrumento Estándar de Valoración de Riesgo, la



cual está debidamente validada por la Corte Constitucional para valorar el riesgo en casos individuales, según auto 266 de 2009.

Expedición del acto administrativo sin competencia

El segundo elemento a analizar es que el acto administrativo haya sido expedido por un funcionario que no tenía la competencia legal para hacerlo. La doctrina establece que *“la incompetencia consiste en que una autoridad toma una decisión sin estar facultada legalmente para ello”*. Bajo este entendido, debe señalarse que de conformidad con el decreto 1066 de 2015 la expedición de la resolución fue debidamente justificada, notificada, en cumplimiento de la normatividad que rige el programa de protección de la UNP, el acatamiento del debido proceso y las etapas que reglan tanto la entidad y el beneficiario, la competencia del Comité de evaluación de riesgo y recomendación de medidas, sus facultades, lineamientos y etapas, la conformación del mismo y el respeto de lo reglado.

Decreto 1066 de 2015 Artículo 2.4.1.2.40:

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

1. Recepción de la solicitud de protección y diligenciamiento del 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.
 - Un representante del Fiscal General de la Nación.
 - Un representante del Procurador General de la Nación, y
 - Un representante del Defensor del Pueblo.
 - El delegado de la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas CIAT.
- Parágrafo 2°. Participará cualquier autoridad pública del nivel nacional, departamental, distrital o municipal, en calidad de invitados, cuando así lo decidan los miembros del Grupo.

6 artículo 2.4.1.2.36. Conformación del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM –. Son miembros permanentes del CERREM quienes tendrán voz y voto:

- El Director de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, quien lo presidirá o su delegado.
- El Director del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, o quien haga sus veces, o su delegado.
- El Director de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, o su delegado.
- El Director de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional, o su delegado.
- El Coordinador del Oficina de Derechos Humanos de la Inspección General de la Policía Nacional, o su delegado.

Parágrafo. Para la población objeto del artículo 6°, numeral 13 del presente decreto, se establecerá un CERREM especial y exclusivo para el análisis de sus



casos.

Artículo 2.4.1.2.37. Invitados permanentes. Serán invitados permanentes a las sesiones del CERREM quienes tendrán solo voz:

- Un delegado del Procurador General de la Nación.
- Un delegado del Defensor del Pueblo.
- Un delegado del Fiscal General de la Nación.
- Un representante de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Un delegado del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR, cuando se trate de casos de población desplazada.
- Cuatro (4) delegados de cada una de las poblaciones objeto del Programa de Prevención y Protección, quienes estarán presentes exclusivamente en el análisis de los casos del grupo poblacional al que representan – delegados de entidades de carácter público cuando se presenten casos relacionados con sus competencias.
- Representante de un ente privado, cuando el Comité lo considere pertinente.

Parágrafo 1º. Los miembros del Comité no podrán presentar o estudiar solicitudes de protección sin el lleno total de los requisitos establecidos por el Programa de Prevención y Protección.

Parágrafo 2º. Los delegados de la población objeto participarán suministrando la información que posean sobre cada caso llevado a consideración del CERREM, y que sirva a este como insumo para la adopción de medidas de protección.

Parágrafo 3º. Los miembros del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM podrán invitar a las entidades públicas que prestan asistencia técnica en enfoque diferencial, quienes participarán con derecho a voz.

Artículo 2.4.1.2.38. Funciones del CERREM. El Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas tiene por objeto la valoración integral del riesgo, la recomendación de medidas de protección y complementarias. Ejercerá las siguientes funciones:

1. Analizar los casos que le sean presentados por el Programa de Protección, teniendo en cuenta el concepto y recomendaciones del Grupo de Valoración Preliminar y los insumos de información que las entidades del Comité aportan en el marco de sus competencias.
2. Validar la determinación del nivel de riesgo de las personas que pertenecen a la población objeto del presente decreto a partir del insumo suministrado por el Grupo de Valoración Preliminar.
3. Recomendar al director la Unidad Nacional de Protección las medidas de protección.
4. Recomendar, de manera excepcional, medidas de protección distintas a las previstas en el Artículo 11, literal a, parágrafo 2º, del presente decreto.
5. Recomendar al director de la Unidad Nacional de Protección, el ajuste de las medidas de prevención y protección, cuando a ello hubiere lugar, en virtud de los resultados de la revaluación del riesgo.
6. Recomendar al director de la Unidad Nacional de Protección, la finalización o suspensión de las medidas de protección cuando a ello hubiere lugar.
7. Definir la temporalidad de las medidas de prevención y de protección.
8. Darse su propio reglamento.
9. Las demás que sean necesarias para el desarrollo de su objeto.

Parágrafo 1º. La Secretaría Técnica del CERREM será ejercida por un funcionario de la Unidad Nacional de Protección.

Parágrafo 2º. Las deliberaciones, recomendaciones y propuestas del Comité serán consignadas en un acta, que suscribirán quien lo preside y el secretario técnico y servirán de soporte a la decisión que adopte el Director de la Unidad Nacional de Protección mediante acto administrativo.

Parágrafo 3º. El Comité sesionará de manera ordinaria, por lo menos una vez al mes, y de forma extraordinaria, cuando las necesidades de protección lo ameriten, previa convocatoria efectuada por quien lo preside o su secretario técnico.



Parágrafo 4°. Habrá quórum deliberatorio cuando asistan tres de sus miembros. Y habrá quórum decisorio con el voto de la mitad más uno de los miembros asistentes.

8 Artículo 2.4.1.2.40. Procedimiento ordinario del programa de protección. El procedimiento ordinario del programa de protección es el siguiente: (...)

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.

Artículo 2.4.1.2.38. Funciones del CERREM. El Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas tiene por objeto la valoración integral del riesgo, la recomendación de medidas de protección y complementarias. Ejercerá las siguientes funciones: (...) 5. Recomendar al Director de la Unidad Nacional de Protección, el ajuste de las medidas de prevención y protección, cuando a ello hubiere lugar, en virtud de los resultados de la revaluación del riesgo.

Artículo 2.4.1.2.3, numeral 18 del Decreto 1066 de 2015, modificado por el Decreto 567 de 2016. **Riesgo Ordinario** es aquel al que están sometidas todas las personas, en igualdad de condiciones, por el hecho de pertenecer a una determinada sociedad; genera para el Estado la obligación de adoptar medidas de seguridad pública y no comporta la obligación de adoptar medidas de protección especiales.

De conformidad con la norma citada se tiene que la resolución demandada, fue expedida en el marco del procedimiento que rige el programa, quien expidió el acto tiene la competencia para ello.

Expedición del acto administrativo en forma irregular:

Los actos administrativos de acuerdo con la citada Jurisprudencia del H. Consejo de Estado son expedidos de forma irregular cuando se emiten sin sujeción a un procedimiento y unas fórmulas determinadas. Al ser este un denominado vicio de forma solo será causal de ilegalidad cuando la Ley exija expresamente una formalidad para ciertas actuaciones o decisiones, o si las mismas no cumplen para su expedición con los trámites previstos en las normas especiales.

De acuerdo con lo anterior, se observa la expedición de la resolución nació de la materialización de las etapas y procedimiento:

Artículo 2.4.1.2.38. Funciones del CERREM. El Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas tiene por objeto la valoración integral del riesgo, la recomendación de medidas de protección y complementarias. Ejercerá las siguientes funciones:

1. Analizar los casos que le sean presentados por el Programa de Protección, teniendo en cuenta el concepto y recomendaciones del Grupo de Valoración Preliminar y los insumos de información que las entidades del Comité aportan en el marco de sus competencias.
2. Validar la determinación del nivel de riesgo de las personas que pertenecen a la población objeto del presente decreto a partir del insumo suministrado por el Grupo de Valoración Preliminar.
3. Recomendar al director la Unidad Nacional de Protección las medidas de protección.
4. Recomendar, de manera excepcional, medidas de protección distintas a las previstas en el Artículo 11, literal a, parágrafo 2°, del presente decreto.
5. Recomendar al Director de la Unidad Nacional de Protección, el ajuste de las medidas de prevención y protección, cuando a ello hubiere lugar, en virtud de los resultados de la revaluación del riesgo.
6. Recomendar al Director de la Unidad Nacional de Protección, la finalización o suspensión de las medidas de protección cuando a ello hubiere lugar.
7. Definir la temporalidad de las medidas de prevención y de protección.



8. Darse su propio reglamento.

9. Las demás que sean necesarias para el desarrollo de su objeto.

Parágrafo 1°. La Secretaría Técnica del CERREM será ejercida por un funcionario de la Unidad Nacional de Protección.

Parágrafo 2°. Las deliberaciones, recomendaciones y propuestas del Comité serán consignadas en un acta, que suscribirán quien lo preside y el secretario técnico y servirán de soporte a la decisión que adopte el director de la Unidad Nacional de Protección mediante acto administrativo.

motivo por el cual el acto administrativo demandado no fue expedido de forma irregular bajo ningún supuesto.

Expedición del acto administrativo con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa.

Las garantías del derecho de audiencia y defensa son inherentes al derecho al debido proceso que hace parte de cualquier actuación administrativa. En este sentido, la H. Corte Constitucional en Sentencia C – 034 de 2014, señaló que *“Si bien una de las características más destacadas del orden constitucional adoptado en 1991 es la extensión de las garantías del debido proceso a toda actuación administrativa, también ha señalado la Corte que su extensión y aplicación no es idéntica a la que se efectúa en el ámbito judicial. Como se indicó en los fundamentos normativos de esta providencia, ello obedece a dos razones: La primera es que, el debido proceso judicial se encuentra ligado a la materialización de los derechos, la protección de la Constitución o de la ley; en tanto que la actuación administrativa atañe al adecuado ejercicio de funciones públicas de diversa naturaleza para la satisfacción de los intereses de toda la comunidad.”*

De esta manera, se observa que la UNP al expedir el acto administrativo demandado en acatamiento de las decisiones y recomendaciones del CERREM, materializó el estudio de nivel de riesgo en atención a las labores del analista desempeñadas y en acatamiento del debido proceso como lo ha sido el cumplimiento de las órdenes judiciales y los recursos de ley.

se expidió dentro de la oportunidad pertinente, dando una respuesta concreta y exponiendo las razones jurídicas por las cuales se finalizaban las medidas de protección.

Expedición del acto administrativo mediante falsa motivación

No existe dentro del Oficio demandado un solo error de hecho o de derecho que pueda determinar que el mismo fue expedido atendiendo a una falsa motivación.

Sobre esta causal de anulación, se ha señalado en reiteradas oportunidades por el H. Consejo de Estado que es el vicio que afecta el elemento *causal* del acto administrativo, referente a los antecedentes legales y de hecho previstos en el ordenamiento jurídico para provocarlo, es decir, que las razones expuestas por la Administración al tomar la decisión sean contrarias a la realidad.

De acuerdo con lo anterior, la causa o motivo de los actos administrativos (elemento causal) se conforma de los fundamentos de hecho y de derecho que son los que determinan la decisión que la Administración adopta, así cuando existe falsa motivación, se entiende que la sustentación fáctica en que se apoya no corresponde o se aleja totalmente de la realidad.



De esta forma, las afirmaciones hechas por la demandante en el concepto de violación no tienen vocación de prosperar.

El señor Alberto Jose Ospina, ha sido líder y representante de Mesa Departamental de Víctimas de Desplazamiento en el municipio de La Dorada - Caldas, en el año 2015 a raíz denuncia ante la Fiscalía General De La Nación llega a conocimiento de la UNP y se inicia con la debida ruta de protección contando con la documentación que para tal caso se requiere, fue objeto de estudio de nivel de riesgo, recibiendo inicialmente medidas de protección consistente en un hombre de protección, chaleco balístico, medio de comunicación y apoyo de transporte de 2 SMLMV, lo cual fue comunicado mediante Resolución del Director de la Unidad Nacional de Protección.

En el año 2017, a consecuencia de nuevas amenazas y por orden del Tribunal Superior Del Distrito Judicial De Manizales Sala Civil, Familia, la UNP procedió a realizar un ajuste de medidas como medida provisional de la tutela y posteriormente ratificadas por el termino de 12 meses, es decir que las medidas del señor Ospina implementadas fue de 2 Hombres De Protección, Un Vehículo Convencional, un Chaleco y un Medio de Comunicación, En el año 2019 mediante resolución 007418 de fecha 11 de octubre de 2019 se decide no reponer la resolución 5683 del 15 de agosto de 2019 mediante la cual se adoptaron las recomendación del CERREM , del 10 de julio de 2019, el cual había recomendado la finalización de un vehículo convencional y dos hombres de protección y ratificar un medio de comunicación, un chaleco balístico y un botón de apoyo, como medidas de protección para el señor Alberto Jose Ospina, toda vez que el estudio de nivel de riesgo había ponderado una matriz de 50,55%, En vista de que el recurso fue confirmando la resolución 5683 del 15 de agosto de 2019, el beneficiario acude a impetrar acción de tutela, es así como por orden del Juzgado Tercero De Familia De Manizales –Caldas mediante providencia del 25 de noviembre de 2019, el despacho ordeno a la Unidad Nacional de Protección a mantener las medidas de: un vehículo convencional, dos hombres de protección y las que habían sido ya ratificadas en la resolución 5683 hasta que se obtuviera el resultado de un nuevo estudio de nivel de riesgo para el accionante.

Realizado el nuevo estudio de nivel de riesgo el caso del beneficiario fue ponderado como ordinario con una matriz de 37.22% razón por la cual el CERREM, recomendó la finalización de todas las medidas de protección que contaba el señor Alberto José Ospina, las cuales se materializaron mediante la resolución 4899 del 12 de agosto de 2020, el beneficiario interpuso recurso de reposición, el cual fue confirmado mediante la resolución 07964 del 07 de diciembre de 2020.

Alberto Jose Ospina , acudió a la acción de tutela en diciembre de 2020, es así como el juez constitucional de Manizales ordena **“INAPLICAR la RESOLUCIÓN N° 4899 DEL 12 DE AGOSTO DEL 2020**, por medio de la cual se dispuso finalizar el esquema de protección del accionante, por el término de **CUATRO (4) MESES**, hasta tanto el actor acuda a la jurisdicción de lo contencioso administrativo y sea allí donde se debata la legalidad de dicho acto y se resuelve sobre su suspensión provisional.”, fallo que fue confirmado en segunda instancia y por tanto la posterior a la realización de un estudio de nivel de riesgo donde se contó con todas las labores necesarias para ella y la recolección de información de las autoridades competentes, que a su vez fue lo ponderado por el CERREM al determinar que el riesgo ya para este instante era ordinario, aún se mantiene las medidas en favor del beneficiario mientras se resuelve en lo contencioso administrativo.

Expedición del acto administrativo con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió

Cita el demandante : *“De lo anterior se muestra claramente que la entidad demandada expidió el acto administrativo demandado vulnerando los principios legales pues infringió la ordenado por un juez*



constitucional conforme me lo informó mi mandante previo a la presentación de la demanda, situación grave pues dicha infracción puso en peligro el máximo bien reconocido por nuestro ordenamiento que es la vida más teniendo en consideración las muertes masivas que se han presentado en los últimos años de líderes sociales, calidad que sigue ostentando mi mandante.”

Respecto a la manifestación de la parte demandante se hace forzoso reiterar al Despacho la absoluta inexistencia de intención alguna bajo la cual la decisión tomada en el acto administrativo demandado persiguiera un fin diferente al previsto por el Legislador, consistente en materializar el resultado de un estudio de nivel de riesgo y notificar al solicitante la motivación de la decisión.

De esta forma, por efectos de la presunción *juris tantum* que ampara los actos administrativos, estos se consideran ajustados a derecho mientras no se demuestre lo contrario, tal como se establece en el artículo 88 de la Ley 1437 de 2011, de manera que correspondía al demandante probar los supuesto de hecho o de derecho por los cuales el Oficio demandado incurría en alguna de las mencionadas causales de nulidad, y al no demostrarse ninguna de ellas, deberá mantenerse incólume dentro del ordenamiento jurídico.

EXCEPCION : PRESUNCION DE LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

Los actos administrativos son válidos cuando han cumplido los requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico, lo cual, se traduce en que, en su expedición, la administración haya observado con rigor los elementos de competencia, objeto, forma, causa y finalidad. La conformidad del acto administrativo con el ordenamiento jurídico se materializa en la denominada presunción de legalidad, positivizada novedosamente en el artículo 88 de la Ley 1437 de 2011. De ahí que, no obstante, el acto administrativo se presuma ajustado al ordenamiento jurídico, dicha presunción pueda ser controvertida ante el juez contencioso administrativo quien, a través de la sentencia, podrá declarar o no la nulidad del acto y, en consecuencia, desvirtuar dicha presunción demostrando la existencia de vicios en los elementos de validez del acto (falta de competencia, expedición irregular, falsa motivación, desviación de poder). De otro lado, la eficacia de los actos administrativos se relaciona con la producción de los efectos jurídicos para los cuales fueron expedidos, es decir, que resulten oponibles a sus destinatarios. En este sentido, será la publicidad de los mismos el requisito para que puedan surtirse tales efectos (publicación, comunicación o notificación).

En consecuencia, su inobservancia ya no se configura como una causal de nulidad del acto, tal y como acontece en relación con los elementos de validez, sino en la ineficacia del mismo. No obstante, existen tipos de actos en los cuales la producción de los efectos jurídicos correspondientes no depende sólo de su publicidad sino también del acaecimiento de una condición, la cual, entre tanto no se cumpla, suscita que tales efectos queden en suspenso.

Para el caso que nos ocupa, se puede establecer que los actos administrativos expedidos fueron bajo el acatamiento de las recomendaciones del CERREM, después de haber analizado y ponderado la situación de riesgo, amenaza y vulnerabilidad del señor Alberto Jose Ospina, después de varios estudios su riesgo fue ORDINARIO con una matriz de ponderación de 37,22% , es decir, en su expedición se cumplió con rigor los requisitos de competencia, objeto, forma, causa y finalidad, situación que es dable probar en caso de una futura demanda.



EXCEPCIÓN FALTA DE CONOCIMIENTO DE LA COMPETENCIA EXCLUSIVA DE LOS DELEGADOS INTERINSTITUCIONALES QUE CONFORMAN EL COMITÉ DE EVALUACIÓN DEL RIESGO Y DE RECOMENDACIÓN DE MEDIDAS CERREM.

El CERREM, como autoridad administrativa, después de ponderar el caso del señor Ospina recomendó la finalización de medidas dado que el estudio arrojó un riesgo ordinario, con fundamento en el estudio de nivel de riesgo realizado por un analista de UNP, estudio que cumplió con los protocolos y procedimientos establecidos por el programa de protección, ejecuto las labores de campo y entrevistas respectivas y con estas herramientas la matriz arrojó que el nivel de riesgo fuera ordinario, estudio que fue convalidado por el Grupo de Valoración Preliminar -GVP..

EXCEPCION : LAS MEDIDAS DE PROTECCION NO SON VITALICIAS

Las medidas de protección adoptadas por la UNP **no tienen carácter definitivo, sino que por el contrario, son temporales**, y por consiguiente, el señor Alberto Jose Ospina, se encuentra facultado para solicitar la “reevaluación” de su nivel de riesgo (numeral 11 y parágrafo segundo del artículo 2.4.1.2.40. del Decreto 1066 de 2015), si acaso considera que actualmente se encuentra expuesto a circunstancias de peligro o amenaza que no han sido consideradas por las autoridades competentes dentro de la última evaluación del nivel del riesgo y por tanto, demande ajustar o modificar su esquema de seguridad.” Respecto a esto es claro con el acervo probatorio que la UNP siempre ha atendido la reevaluación por temporalidad, por hecho sobreviniente y los estudios ordenados por juez constitucional de tutela.

CUMPLIMIENTO DE EVALUACIÓN Y REVALUACION DEL RIESGO DEL SOLICITANTE.

La Sentencia T-719 de 2003 (Magistrado Ponente Manuel Jose Cepeda Espinosa), la cual ha sido clara y enfática en señalar que corresponde a la **autoridad administrativa** determinar el nivel de riesgo de la persona, **así como las medidas de protección correspondientes**, la cual indicó que:

“La Sala precisa que el derecho a la seguridad personal genera, entre otras, las siguientes obligaciones constitucionales para las autoridades, frente a quien se ve potencialmente afectado por un riesgo extraordinario:

- 1. La obligación de identificar el riesgo extraordinario que se cierne sobre una persona, una familia o un grupo de personas, así como la de advertir oportuna y claramente sobre su existencia a los afectados. Por eso, no siempre es necesario que la protección sea solicitada por el interesado.*
- 2. La obligación de valorar, con base en un estudio cuidadoso de cada situación individual, la existencia, las características (especificidad, carácter individualizable, concreción, etc.) y el origen o fuente del riesgo que se ha identificado.*
- 3. La obligación de definir oportunamente las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar que el riesgo extraordinario identificado se materialice*
- 4. La obligación de asignar tales medios y adoptar dichas medidas, también de manera oportuna y en forma ajustada a las circunstancias de cada caso, en forma tal que la protección sea eficaz.*
- 5. La obligación de evaluar periódicamente la evolución del riesgo extraordinario, y de tomar las decisiones correspondientes para responder a dicha evolución.”*



Me permito poner de presente un cuadro donde muestra la totalidad de Ordenes de trabajo efectuadas en favor de Alberto Jose Ospina

Consola Estudio Riesgo 5 -Version -- SER 20160822

Reporte Unificado Evaluado - Acceso por Identificación 20150310

Número de identificación 16110208

Fecha Impresión: 01/10/2021
Hora Impresión: 12:56:14

Reporte Unificado por Evaluado

PLATAFORMA - Detalle de los repartos realizados al evaluado

OT	Primer Nombre	Segundo Nombre	Primer Apellido	Segundo Apellido	Nro. Identificación	Fecha Reparto	Grupo Poblacional	Estado OT	Tipo Estudio
69731	ALBERTO	JOSE	OSPINA	GIRALDO	16110208	10/01/2014	2. Dirigentes, representa OT CERREM H	Evaluación de re	
127663	ALBERTO	JOSE	OSPINA	GIRALDO	16110208	17/02/2015	2. Dirigentes, representa OT CERREM H	Reevaluación Po	
177154	ALBERTO	JOSE	OSPINA	GIRALDO	16110208	15/04/2016	2. Dirigentes, representa OT CERRADO	Reevaluación Po	
220050	ALBERTO	JOSE	OSPINA	GIRALDO	16110208	08/03/2017	2. Dirigentes, representa OT CERRADO	Reevaluación Por	
271082	ALBERTO	JOSE	OSPINA	GIRALDO	16110208	11/04/2018	2. Dirigentes, representa OT CERRADO	Reevaluación Po	
330990	ALBERTO	JOSE	OSPINA	GIRALDO	16110208	26/04/2019	2. Dirigentes, representa OT CERRADO	Reevaluación Po	
373292	ALBERTO	JOSE	OSPINA	GIRALDO	16110208	04/02/2020	2. Dirigentes, representa OT PROCESO	Reevaluación Por	
400575	ALBERTO	JOSE	OSPINA	GIRALDO	16110208	15/09/2020	2. Dirigentes, representa OT Inactiva	Reevaluación Po	

Detalle Sesión GVP de los Casos - PLATAFORMA

OT	Sesión	Fch.Agenda	Nro. Identificación	Estado	Valor Matriz	Valor Matriz GVP	Nivel Riesgo	Analista Evaluación de Riesgo
69731	11	19/02/2014	16110208	C	52,22	0	Extraordinario	TIBAVUA NARIÑO EDER HAROLD
127663	20	19/05/2015	16110208	C	56,11	0	Extraordinario	VARON MODESTO GIOVANNI ORLANDO
177154	27	25/07/2016	16110208	C	51,66	0	Extraordinario	ORTIZ DUCON HANSSEMENOVA
220050	21	05/06/2017	16110208	C	54,99	0	Extraordinario	BEDOYA BEDOYA MAURICIO

Tronar filas de la base de datos.

Consola Estudio Riesgo 5 -Version -- SER 20160822

Reporte Unificado Evaluado - Acceso por Identificación 20150310

Número de identificación 16110208

Detalle Sesión GVP de los Casos - PLATAFORMA

OT	Sesión	Fch.Agenda	Nro. Identificación	Estado	Valor Matriz	Valor Matriz GVP	Nivel Riesgo	Analista Evaluación de Riesgo
69731	11	19/02/2014	16110208	C	52,22	0	Extraordinario	TIBAVUA NARIÑO EDER HAROLD
127663	20	19/05/2015	16110208	C	56,11	0	Extraordinario	VARON MODESTO GIOVANNI ORLANDO
177154	27	25/07/2016	16110208	C	51,66	0	Extraordinario	ORTIZ DUCON HANSSEMENOVA
220050	21	05/06/2017	16110208	C	54,99	0	Extraordinario	BEDOYA BEDOYA MAURICIO
271082	22	12/06/2018	16110208	C	53,33	0	Extraordinario	RODRIGUEZ MANCHE YEISON
330990	27	02/07/2019	16110208	C	50,55	0	Extraordinario	ORTIZ CONDE RENE
373292	17	11/05/2020	16110208	C	37,22	0	Ordinario	ORTIZ DUCON HANSSEMENOVA

Tronar filas de la base de datos.

EXCEPCIÓN DE LEGALIDAD DEL ESTUDIO QUE ARROJO UN RIESGO ORDINARIO

La Sentencia T-234 de 2012 de la Honorable Corte Constitucional con Ponencia del H.M. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, señaló:

Unidad Nacional de Protección
Conmutador 4269800
Dirección de Correspondencia: Carrera 63 # 14 – 97
Bogotá, Colombia.
www.unp.gov.co – correspondencia@unp.gov.co
SGI-FT-05 V3
28



“La Corte Constitucional ha precisado que la solicitud de protección del derecho a la seguridad personal exige al peticionario probar, al menos de manera sumaria, los hechos que demuestran o permiten deducir que se encuentra expuesto a una amenaza. Es por ello, que debe acreditar la naturaleza e intensidad de la amenaza respecto de la cual se pide protección; y que se encuentra en una situación de vulnerabilidad o especial exposición a la materialización del inicio del daño consumado. Esto conlleva por parte de las autoridades competentes, a identificar el tipo de amenaza que se cierne sobre la persona y definir de manera oportuna las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar la consumación de un daño, especialmente cuando se trata de personas que por su actividad misma están expuestas a un nivel de amenaza mayor, como sería el caso de los defensores de derechos humanos, altos funcionarios, periodistas, líderes sindicales, docentes en zona de conflicto, minorías políticas o sociales, reinsertados, personas en condiciones de indigencia, desplazados por el conflicto armado, personas privadas de la libertad, soldados que prestan servicio militar obligatorio, niños y niñas y sujetos de un especial grado de protección por su notoria situación de indefensión.

Para el caso, la parte actora no logra establecer, cuáles son las falencias del estudio de nivel de riesgo que estableció su riesgo en ordinario, es decir, no argumenta ni demuestra las circunstancias para mantener un riesgo EXTRAORDINARIO, y tener el derecho a seguir con las medidas de protección.

Que en virtud de lo dispuesto en el artículo 2.4.1.2.48, numeral 16 del precitado decreto, es un compromiso de las personas protegidas, devolver los elementos entregados, como medida de protección, una vez finalice su vinculación al Programa de Protección.

Que de conformidad a lo indicado en el artículo 2.4.1.2.35 del decreto 1066 de 2015, modificado por el decreto 567 de 2016, el caso del señor(a) ALBERTO JOSE OSPINA GIRALDO identificado(a) con cédula de ciudadanía No. 16110208, fue presentado ante el Grupo de valoración preliminar – GVP ; cuerpo colegiado que determinó el nivel de riesgo como ordinario, teniendo en cuenta que no se evidenciaron elementos que mostraran objetivamente situaciones que incrementaran el nivel del riesgo, como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones, que conlleven a una situación de riesgo extraordinaria o extrema, tal como establecen los artículos 2.4.1.2.1 y 2.4.1.2.6 del Decreto 1066 de 2015, modificado por el Decreto 567 de 2016. pues no se observó ninguna de las características que la Corte Constitucional señala que se deben tener en cuenta para que se configure un riesgo extraordinario y una amenaza real, que comporte la asignación de medidas de protección especiales, que en el desarrollo de la valoración del nivel de riesgo realizada fueron tenidas en cuenta las siguientes consideraciones: población, antecedentes personales de riesgo, análisis de contexto, permanencia en el sitio de riesgo, vulnerabilidad asociada al entorno social y comunitario, desplazamientos entre otras. Al respecto, se hace oportuno mencionar que, tales circunstancias fueron base y objeto del estudio del nivel de riesgo que se llevó a cabo, el cual se enfocó en todas y cada una de sus calidades, analizando de manera integral el resultado de la información compilada y las actividades de verificación en las diferentes etapas del procedimiento ordinario de la Unidad Nacional de Protección en atención a la normativa que rige a esta Entidad.

Que una vez realizada la verificación de las actividades de campo, recopilación y análisis de la información que se efectuaron en el desarrollo de la reevaluación del nivel de riesgo realizada al señor ALBERTO JOSÉ OSPINA GIRALDO, quien fue debidamente acreditado como dirigente y/o representante de Organizaciones Defensoras de Derechos Humanos, dada su calidad como Coordinador de la Mesa Municipal de Participación Efectiva de las Víctimas de Victoria (Caldas), se observa que fueron tenidos en cuenta aquellos factores de amenaza, riesgo y vulnerabilidad del caso en concreto, al igual que los antecedentes que se valoraron en estudios de riesgo anteriores y que son traídos a colación, para argumentar el resultado del nivel del riesgo actual. Por lo anterior se pone de presente que en el año 2019, fue realizada reevaluación por temporalidad a favor del señor OSPINA GIRALDO, quien manifestó ser Representante Legal de la Asociación de Familias Desplazadas - Capitulo La Victoria y Coordinador de la



Mesa Municipal de Víctimas del mismo municipio. En esta medida, el evaluado en la entrevista expuso, que en el año 2018, se reunió con un sujeto con el fin de brindarle una asesoría en temas de víctimas; no obstante, cuando el encuentro se llevó a cabo, este hombre le advirtió al señor OSPINA GIRALDO, que no continuara indagando ni investigando asuntos relativos al proceso que se venía adelantando en contra del hijo del valorado, por delitos de extorsión y concierto para delinquir, siendo este el único hecho referido en dicha vigencia. Frente a la situación descrita, una vez se adelantaron las verificaciones con las autoridades y terceros pertinentes, la Unidad Nacional de Protección, logró establecer, el reconocimiento del descrito por parte de la administración municipal, pese a ello, desde allí se advirtió no haber tenido conocimiento de hechos constitutivos de amenaza en su contra y de forma adicional señalaron, que en el municipio de la Victoria no había presencia de grupos amados organizados. Así mismo, tras consultar a terceros, se estableció contacto directo con representantes de la Asociación de Familias Desplazadas del municipio de la Dorada (Caldas), quienes indicaron desconocer situaciones de riesgo en contra del precitado y que tuviesen relación con su rol como defensor.

El anterior análisis, permitió determinar que el señor OSPINA GIRALDO continuaba inmerso en un riesgo EXTRAORDINARIO, pero la intensidad de su riesgo disminuyó de acuerdo a los indicadores y elementos fácticos relacionados anteriormente, entendiéndose encontrarían relación con las funciones que desarrollaba como defensor de derechos humanos. Aun así, fueron tenidos en cuenta los factores de riesgo relacionados con la visibilidad del descrito, las actividades que realizaba, los desplazamientos y antecedentes de riesgo reportados en anteriores estudios del nivel de riesgo. Por estos motivos, mediante la Resolución No. 5683 del 15 de agosto de 2019, fueron ajustadas las medidas de protección, finalizando un vehículo blindado y dos hombres de protección, ratificando un medio de comunicación y un chaleco blindado e implementado un botón de apoyo.

Dicho acto administrativo fue recurrido por el precitado y en respuesta se profirió la Resolución No. 7418 del 11 de octubre de 2019, mediante la cual se resolvió, no reponer la Resolución No. 5683 de 2019 y no conceder el recurso de apelación, de acuerdo a los argumentos allí expuestos. Por lo anterior, el señor OSPINA GIRALDO, presentó acción constitucional de Tutela, y mediante fallo del 21 de enero del año en curso, proferida por la Sala de Decisión Civil de Familia del Tribunal Superior, confirmó la decisión de primera instancia frente a la implementación de un esquema de protección integrado por un vehículo convencional, dos hombres de protección, un medio de comunicación y un chaleco blindado a su favor y adicionalmente dejó sin efectos la Resolución No. 5683 de 2019, por medio de la cual fue ajustado el esquema de protección, ordenando a esta Unidad Administrativa Especial, efectuar un nuevo estudio de nivel de riesgo a favor del accionante.

En esta medida, bajo la Orden de Trabajo No. 373292, se llevó a cabo la reevaluación del nivel de riesgo a favor del señor ALBERTO JOSÉ OSPINA GIRALDO, quien en el desarrollo de la entrevista *refirió que residía en el municipio de la Victoria (Caldas), lugar en donde siente tranquilidad para vivir, sin embargo, aseguró que permanece la mayor parte de su tiempo en el municipio de la Dorada (Caldas), por sus actividades e intereses económicos, jurisdicción en la que asegura, también participa como suplente dentro de la Mesa de Víctimas. De acuerdo con su relato, reportó como nuevos hechos de amenaza, llamadas intimidantes en las que le advierten que algún día perderá sus medidas de protección. Así mismo, expuso que en medios abiertos ha declarado en contra de actores de la violencia, para estas sean tenidas en cuenta dentro de los procesos judiciales respectivos e indemnicen a las víctimas. También ha declarado en contra de la Unidad Nacional de Protección - UNP, afirmando que, desde la entidad, se busca finalizar las medidas de protección de las que es beneficiario actualmente. Según señaló el valorado, estas declaraciones propiciaron que, en el mes de junio de 2019, en medio de las fiestas que se celebraban en el municipio de la Victoria, un sujeto le advirtiera que no continuara diciendo tales afirmaciones, señalando que los líderes corrían mucho riesgo.*



De otra parte, mencionó que, la implementación del esquema de seguridad lo hace sentir seguro y las amenazas de las que ha sido objeto en vigencias anteriores, han disminuido por este factor, no obstante, si este es retirado, su vida correrá peligro, puesto que continúa ejerciendo labores a favor de víctimas y se desplaza a jurisdicciones como Marquetalia, sama y la dorada. Por último, aseguró que sus amenazas se originan por el manejo que tiene de temas de restitución de tierras y la colaboración que brinda para realizar peticiones, declaraciones y orientar a las víctimas frente a asuntos de la población, aun cuando no tiene un contacto directo con la unidad de restitución de tierras y las reuniones que realiza, las ejercen su residencia o personalmente con los interesados”.

Conforme a lo anterior, una vez verificado el instrumento estándar de valoración del nivel de riesgo individual para el caso en concreto el señor Alberto Jose Ospina Giraldo se pudo observar que el analista tuvo en cuenta la información suministrada en la entrevista brindada por el citado señor y analizó ésta, con aquella que fue brindada por las autoridades consultadas, entre ellas, la Personería Municipal de la Victoria, entidad que señaló solo conocer por información del evaluado, amenazas del 15 de marzo de 2017, así mismo, que en Consejos de Seguridad no se ha tratado el caso del evaluado y se Advirtió desde tal despacho, que en el ejercicio como líder y representante de víctimas, no se ha percibido u observado alguna actividad hecho pronunciamiento que le genere riesgo al referido, toda vez que el liderazgo realizado en el municipio ha sido de manera pacífica.

Por su parte, la Secretaría de Gobierno y la Inspección de Policía del municipio de la Victoria, señalaron que, dentro de sus registros no tenían reportes de situaciones constitutivas de riesgo en contra del evaluado. La Policía Nacional de la misma jurisdicción, informó que en la zona no se reporta presencia de grupos al margen de la ley y dentro de Consejos de Seguridad adelantados no se han tratado temas en los que se haya visto comprometida la seguridad del evaluado o del grupo poblacional al que pertenece. Los hombres del esquema de protección reportaron que en el municipio de la Dorada (Caldas) se le han acercado personas reclamándole incumplimientos, por aparentes compromisos adquiridos. Finalmente, desde la Personería Municipal de la Dorada, se reportó que el valorado ya no hace parte de la Mesa de Víctimas Municipal ni participa en las reuniones sobre la materia y advirtió que, en la zona no se presentan antecedentes de amenazas en el periodo comprendido 2019-2020.

De acuerdo con las actividades de campo realizadas, las respuestas de las autoridades consultadas y la información suministrada por el señor ALBERTO JOSÉ OSPINA GIRALDO, se puede observar que de conformidad con las consideraciones de la Honorable Corte Constitucional en sentencia T-1026 de 2002 y una vez establecidos los elementos subjetivos y objetivos de la amenaza, de su realidad e individualidad, se evidencia que dentro del último estudio adelantado, se evaluaron situaciones ajenas a su labor como dirigente y/o representante de organizaciones de víctimas, puesto que las mismas eran de índole personal. Ahora bien, frente al presente estudio, no se relacionan elementos de juicio que permitan si quiera sumariamente establecer la existencia de una amenaza clara, discernible, directa y presente, derivada de su condición como dirigente y/o representante de organizaciones defensoras de derechos humanos. De otra parte, frente a la situación específica del amenazado, se determinó que su participación como representante de víctimas en condición de desplazamiento es mínima, puesto que actualmente no pertenece a la Mesa de Participación de Víctimas de la Dorada (Caldas). lugar en el que se vendrían presentando las amenazas. Finalmente, sobre el escenario y la inminencia de la situación de riesgo, se advierte que, de acuerdo a la información aportada por las autoridades competentes, en el municipio de la Victoria no hay presencia de estructuras al margen de la ley y no existen antecedentes de riesgo en contra de la población a la que pertenece. Por último, la Alerta Temprana No. 026 de 2018, referente a las situaciones de amenaza en contra de defensores de derechos humanos y líderes sociales, no detalla a la organización a la que pertenece el evaluado, ni a su municipio de residencia.



Con base en lo anterior, el análisis del estudio realizado al señor ALBERTO JOSÉ OSPINA GIRALDO, aplicado a las normas y jurisprudencia que rigen el Programa de Prevención y Protección para la evaluación del riesgo, se obtiene que el riesgo que ostenta actualmente el evaluado se pondera como ORDINARIO, debido a que no se presentan elementos de información que permitan convalidar objetivamente hechos de amenaza y que las autoridades consultadas indicaron no tener información al respecto. Se infiere entonces, que no existen situaciones que demuestren la presencia de un riesgo claro y discernible como consecuencia directa de su labor como defensor de derechos humanos, por lo que no se configura ninguna de las características que establece la jurisprudencia para que esta Unidad Administrativa Especial implemente medidas de protección al mencionado, razón por la cual, los Delegados del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas - CERREM, recomendaron comunicar el resultado del estudio de nivel de riesgo al precitado. Que así mismo, es imperioso destacar que dentro del estudio de nivel de riesgo la matriz puede arrojar (tres tipos de resultados (ordinario, extraordinario o extremo) Escala a 49% (Riesgo Ordinario), 50% a 79% (Riesgo Extraordinario) y 80% a 100% (Riesgo Extremo); en tal sentido, es pertinente resaltar que en los rangos de extraordinario y de extremo hay diferentes niveles de intensidad del riesgo, por ello, no todas las personas que enfrenten un riesgo extraordinario o extremo van a tener la misma medida de protección, ya que las medidas a implementar, ratificar, ajustar o finalizar dependen del resultado de la matriz, así como de las condiciones de modo, tiempo y lugar dentro de las cuales las personas realizan sus desplazamientos y ejercen sus actividades diarias; lo anterior es alimentado por la recolección de Información, la entrevista y el análisis que se presenta al Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas - CERREM poblacional. Que la mencionada Evaluación y/o reevaluación del Nivel de Riesgo fue validada en el escenario del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM atribuidas en el artículo 2.4 12:38 del Decreto 1066 de 2015, modificado por el Decreto 567 de 2018 y en particular la dispuesta por el numeral 6, recomendó: Finalizar esquema de protección tipo 1 conformado por (1) vehículo convencional y dos (2) hombres de protección , finalizar un (1) medio de comunicación , un (1) chaleco blindado y un (1) botón de apoyo .

EXCEPCIÓN IMPOSIBILIDAD DE MANTENER MEDIDAS DE PROTECCIÓN SIN EL LLENO DE LOS REQUISITOS:

las medidas de protección no son vitalicias, **debido a que las circunstancias que le dieron origen al nivel de riesgo extraordinario varían con el tiempo**, por lo cual es preciso citar la sentencia T-719 de 2003, con ponencia del Honorable Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa, la cual refiere la evaluación del nivel de riesgo:

*“(…) Como consecuencia de lo anterior, se tiene que el derecho fundamental a la seguridad personal opera para proteger a las personas de los riesgos que se ubican en el nivel de los riesgos extraordinarios, que el individuo no tiene el deber jurídico de soportar-, mientras que los derechos a la vida e integridad personal se aplican para precaver riesgos que sean lo suficientemente intensos como para catalogarse de extremos, por reunir la totalidad de las características indicadas: especificidad, carácter individualizable, concreción, presencia, importancia, seriedad, claridad, discernibilidad, excepcionalidad y desproporción, además de ser graves e inminentes. **En la medida en que una de estas variables vaya perdiendo fuerza en el caso concreto, o esté ausente, el riesgo pasará a la órbita de protección del derecho a la seguridad personal.** En ese mismo sentido, si el riesgo no cobra la suficiente intensidad como para reunir alguna de estas características, y ser por lo mismo extraordinario, cesará de operar el citado derecho a la seguridad personal, y el riesgo deberá ser asumido por la persona, en virtud del principio de igualdad ante las cargas públicas (...).” (Subrayado y negrilla fuera de texto*



EXCEPCIÓN INDEBIDA FORMULACIÓN DE LA PRETENSIÓN.

En las pretensiones formuladas, no indicó los vicios del acto demandado ni formales ni materiales que den lugar a su declaratoria de nulidad al finalizar medidas de protección ordenadas por el comité de evaluación de riesgo y recomendación de medidas CERREM, que por apreciación del apoderado de la parte actora vulnera el ordenamiento constitucional, frente a las cuales motivó la inaplicabilidad y la declaratoria de nulidad.

EXCEPCIÓN INEXISTENCIA DE INCUMPLIENDO A LA ORDEN JUDICIAL

Aduce el demandante: *lo anterior muestra que el acto administrativo fue expedido en forma irregular, pues omitieron deliberadamente que existía una orden judicial y no existía una causal para retirar el esquema, pues la orden claramente establecía que la única causal válida para el retiro del esquema de seguridad era necesario que se cumpliera la condición de que mi mandante dejara de ser líder social, condición que nunca se cumplió.*

Lo anterior deriva que en el presente caso también se generó una falsa motivación pues solo indican que se realizaron análisis que mostraban que no era necesario que se continuara con el esquema de seguridad sin considera lo ordenado por el juez constitucional.

Situación que no es real pues la Unidad Nacional de Protección ha acatado las órdenes judiciales y es así como el demandante conserva las medidas de protección mientras acudía a la jurisdicción contencioso-administrativa y se resuelve sobre la nulidad del acto demandado.

IMPOSIBILIDAD DE CONDENA EN COSTAS.

En el actuar de la UNP se debe presumir la buena fe, a menos que se demuestre lo contrario (art 171 CCA). De conformidad a la Sentencia del Consejo de Estado, sección Tercera, del 30 de marzo de 2011, expediente 13001233100198907513 (18347): "(...)en otros términos, en medida en que la demanda o su oposición sea temerarias porque no asiste a quien la presenta un fundamento razonable, o hay de su parte una injustificada falta de colaboración en el aporte o practica de pruebas, o acude a la interposición de recursos con interés meramente dilatorio se considera que ha incurrido en una conducta reprochable que la obliga a correr con los gastos realizados por la otra parte para obtener un pronunciamiento judicial". Lo cual también se fundamenta en lo dispuesto en el artículo 55 de la ley 446 de 1998.

VII. ACTUACIONES, TRAMITES DE LA UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION / ALBERTO JSE OSPINA

La ruta ordinaria de protección es el mecanismo a través del cual se realiza el estudio de riesgo del evaluado, pudiendo concluir el mismo con una calificación de ordinario, extraordinario o extremo, sugiriendo las medidas de protección que se consideren adecuadas y pertinentes, las anteriores conclusiones son analizadas por el Comité de Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM, quien a su vez procede a recomendar al Director de la UNP las medidas que se deben adoptar; que la decisión adoptada obedece al estudio del nivel de riesgo, que es un procedimiento técnico y riguroso, por



disposición legal, el riesgo debe ser evaluado cada año, con el fin de ratificar, ajustar o finalizar las medidas de protección asignadas, por lo que las medidas de protección no son vitalicias, pues el riesgo varía con el tiempo, la competencia para establecer las medidas de seguridad radica en los miembros del CERREM, de acuerdo a la intensidad del nivel de riesgo ponderado para cada caso, las evaluaciones realizadas al demandante han arrojado resultados de intensidad del riesgo: año 2.017: 54,99%, año 2.018: 53,33%, año 2.019: 50,55%, año 2020: 37,22%.

Se dio trámite al recurso de reposición respecto al resultado de la evaluación del año 2019, la cual fue confirmada, por lo que procedió a interponer acción de tutela, misma que en primera instancia ordenó brindarle al accionante un esquema de seguridad mientras el accionante se siguiera desempeñando como líder de víctimas de familias desplazadas, decisión que al ser impugnada por la UNP fue confirmada parcialmente en el sentido de ordenar un nuevo estudio de riesgo del accionante a fin de adoptar las medidas de protección que del mismo resulten; que en cumplimiento del referido fallo se realizó nueva valoración del riesgo, arrojando esta por resultado un 37,22%, por lo que el CERREM recomendó finalizar las medidas de protección que se habían asignado al accionante; que la decisión fue notificada al accionante vía correo electrónico mediante el envío de la respectiva resolución el día 7 de septiembre de 2020, quedando expresa la posibilidad de interposición del recurso de reposición frente al acto administrativo, sin embargo el interesado no manifestó inconformidad alguna, cobrando firmeza el 22 de septiembre y finalizándose las medidas el 5 de octubre; que el 7 de octubre el señor Alberto Jose Ospina presentó solicitud de revocatoria directa contra la resolución 4899 del 12 de agosto de 2020, mediante la cual se dispuso finalizar las medidas de protección, solicitud que fue resuelta mediante la resolución 7964 del 07 de diciembre de 2020, NO REVOCAR la Resolución No. 4899 del 12 de agosto de 2020, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del administrativo.

Estudio de riesgo realizado no se concluyeron situaciones objetivas que mantuvieran o incrementaran su nivel de riesgo, no siendo posible que el señor Alberto Jose Ospina quien determine el mismo, toda vez que dicha función ha sido designada a la Unidad Nacional de Protección, entidad que en cumplimiento de sus atribuciones y responsabilidades realizó la evaluación de riesgo con el lleno de los requisitos, determinándose el mismo como ordinario, lo que a la luz de los pronunciamientos jurisprudenciales y la normativa vigente, no hace viable el suministro de una protección especial, quedando cobijado por las políticas generales de seguridad del Estado.

FALLO DE TUTELA PRIMERA INSTANCIA

JUZGADO SEGUNDO PROMISCUO DE FAMILIA DE LA DORADA -CALDAS-

La Dorada -Caldas-, nueve (9) de diciembre del dos mil veinte (2020)

RADICADO: 17-380-31-84-002-2020-00278-00

FALLA:

PRIMERO: TUTELAR como **MECANISMO TRANSITORIO** los derechos fundamentales a la **VIDA Y SEGURIDAD PERSONAL** del señor **ALBERTO JOSÉ OSPINA GIRALDO** dentro de la presente **ACCIÓN DE TUTELA** por él promovida en contra de la **UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN**, a la cual se vinculó al **MINISTERIO DEL INTERIOR**, de acuerdo a lo dicho en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO: INAPLICAR la **RESOLUCIÓN N° 4899 DEL 12 DE AGOSTO DEL 2020**, por medio de la cual se dispuso finalizar el esquema de protección del accionante, por el término de **CUATRO (4) MESES** a partir de la notificación de la presente providencia hasta tanto el actor acuda a la jurisdicción de lo contencioso administrativo y sea allí donde se debata la legalidad de dicho acto y se resuelve sobre su suspensión provisional.

TERCERO: ORDENAR a la **DIRECCIÓN NACIONAL DE PROTECCIÓN** restablecer en el término de **CUARENTA Y OCHO (48) HORAS HÁBILES** siguientes a la notificación de esta sentencia, todo el esquema de seguridad que tenía el actor hasta antes de la expedición y notificación de la resolución No. 4899 del 12 de agosto del 2020.



CUARTO: ADVERTIR que la protección aquí dispuesta, es por el término de **CUATRO (4) MESES** hasta tanto el actor acuda a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, de no hacerlo, cesará de manera inmediata el amparo aquí ordenado.

QUINTO: NOTIFICAR a las partes por el medio más expedito.

SEXTO: ADVERTIR a las partes que este fallo podrá ser impugnado dentro de los tres días siguientes a su notificación.

SÉPTIMO: REMITIR el expediente a la Corte Constitucional para una eventual revisión del fallo, en caso de no ser impugnado dentro de término. Archívese la presente actuación en caso de ser excluida de revisión.

FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA TUTELA

TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE MANIZALES SALA DE DECISIÓN CIVIL FAMILIA

Se resuelve la impugnación de la sentencia proferida el 9 de diciembre de 2020 por el Juzgado Segundo Promiscuo de Familia de La Dorada, Caldas, dentro de la acción de tutela promovida por Defenso Público como agente oficioso del señor ALBERTO JOSÉ OSPINA GIRALDO, en contra de la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN, trámite al cual fue vinculado el MINISTERIO DEL INTERIOR

DECISIÓN

Por lo expuesto, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Manizales, en Sala de Decisión Civil Familia, Administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por mandato de la Constitución, **CONFIRMA** la sentencia proferida el 9 de diciembre de 2020 por el Juzgado Segundo Promiscuo de Familia de La Dorada, Caldas, dentro de la acción de tutela promovida por agente oficioso a favor del señor ALBERTO JOSÉ OSPINA GIRALDO contra la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN, trámite al cual fue vinculado el MINISTERIO DEL INTERIOR.

Por la Secretaría de la Sala se efectuará la notificación del presente fallo a los intervinientes en el trámite, se comunicará lo decidido al Juzgado de primera instancia y se remitirá el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión

VIII.PETICION

Declarar probadas las excepciones propuestas por la Unidad Nacional de Protección – UNP; En consecuencia, denegar las pretensiones de la demanda

IX.PRUEBAS

Se adjuntan de carácter documental:

1. Expediente Administrativo (Resoluciones, Ordenes de Trabajo, fallos de tutela)

X.ANEXOS

Me permito anexar Poder para actuar debidamente otorgado por la jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Unidad Nacional de Protección y los mencionados en el acápite de pruebas.

RESERVA DE LA INFORMACIÓN PLASMADA Y ALLEGADA

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 1755 de 2015, en armonía con lo señalado en el artículo 2.4.1.2.2 numeral 13, y en el artículo 2.4.1.2.47 numeral 3 del Decreto 1066 de 2015, la información contenida en el presente escrito referente a las medidas de protección goza de reserva legal. Por lo tanto, tal información no debe formar parte de los archivos a los cuales tiene acceso el público, con motivo de la consulta del expediente. De acuerdo con lo establecido en el artículo 284 de la Constitución Política de 1991, y en el artículo 27 de la Ley 1437 de 2011 modificado por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015, el carácter reservado de esta información no es oponible al Procurador General de la Nación, ni al Defensor del Pueblo, autoridades judiciales, legislativas, ni a las autoridades administrativas que, siendo constitucional o legalmente competentes para ello, los soliciten para el debido ejercicio de sus funciones. No obstante, es importante considerar que, conforme a la misma norma citada, corresponde a cada



autoridad asegurar la reserva de la información, de tal forma que su acceso transfiera al funcionario que lo conoce, la obligación de reserva de acuerdo con el artículo 20 de la Ley 57 de 1985, y su incumplimiento acarrea las acciones penales y disciplinarias señaladas en el Código Penal Ley 599 de 2000 artículo 418 y en el Código Disciplinario Único Ley 734 de 2002.

XI. NOTIFICACIONES

Tanto la Unidad Nacional de Protección como la suscrita apoderada, recibimos las respectivas notificaciones personales en la Carrera 63 No. 14 - 97 Barrio Puente Aranda, en la ciudad de Bogotá D.C., al correo electrónico correspondencia@unp.gov.co, notificacionesjudiciales@unp.gov.co, con copia al correo de la suscrita luz.dimate@unp.gov.co, tel.: 3167430442

Cordialmente

LUZ MERY DIMATE ARANZAZU
CC 1.097.389.820 expedida en Calarcá
TP 227077 DEL C.S DE LA JUDICATURA
TEL: 3167430442