

JUZGADO VEINTIDOS (22) LABORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN

Medellín, Veintiséis (26) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

Sentencia	Tutela Nro. 073
Accionante	James Zuluaga Arango , C.C. Nro. 1.037.587.175
Accionados	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Unidad Nacional de Protección -UNP- ➤ Fiscalía General de la Nación ➤ Policía Nacional
Rad. Nro.	05001 31 05 022 2021 00188 00
Instancia	Primera
Sentencia	Unificada Nro. 113
Derechos Invocados	Derecho a la seguridad personal. Debido proceso.
Decisión	CONCEDE AMPARO CONSTITUCIONAL

En la oportunidad señalada en el artículo 86 de la Constitución Política, se resuelve la Acción de Tutela promovida por **James Zuluaga Arango** en contra de la **Unidad Nacional de Protección -UNP-**, la **Fiscalía General de la Nación** y la **Policía Nacional**, representadas, en su orden, por Alfonso Campo Martínez, Francisco Roberto Barbosa y Jorge Luis Vargas Valencia, o por quienes hagan sus veces.

1. ANTECEDENTES

James Zuluaga Arango pretende que mediante el presente trámite de amparo constitucional se le protejan sus derechos fundamentales “a la *VIDA, SEGURIDAD Dignidad Humana, al Buen nombre, a la intimidad y los conexos al libre pensamiento*”. Y que, como consecuencia, se ordene:

*A la **Unidad Nacional de Protección -UNP-** a emitir resolución donde se le reintegren medidas de protección para su vida, su seguridad y de su familia, así como el automóvil asignado sea un vehículo blindado, el aumento de los hombres de protección. Además solicita rondas policiales como medidas de protección en su vivienda y el lugar de trabajo y las de su familia.*

Como fundamento de sus pretensiones adujo que es dirigente del comité nacional de DD. HH, coordinador de la entidad CORVICOL (Corporación Nacional de Líderes Sociales y Víctimas de Colombia) defensores por la paz de la comuna 13, representante legal de la corporación pazifista, SUBDIRECTOR del equipo naranja en la ciudad de Medellín, Director de la red de turismo de la comuna 13; que su participación ante estas organizaciones genera riesgo inminente en escala alta, ya que el contexto cultural y territorial de incidencia de estas organizaciones tiene intereses de actores institucionales y particulares que no obedecen a los intereses ciudadanos y sociales en pro de las comunidades, desarrollo de los principios constitucionales, por lo que mediante su representatividad en estos escenarios mantiene un equilibrio de desarrollo, gestión y participación de los ciudadanos sin exclusión alguna, velando por sus garantías; además adujo que para el año 2016 a través de la Resolución 3651 de 2016, de la UNP fue admitido en el programa de protección porque cumplía las recomendaciones emitidas por el comité de Evaluación del riesgo y recomendación de medidas -CERREM-, en el cual tenía como medidas de protección: chaleco blindado, Medio de comunicación, botón de apoyo, carro convencional y 2 escoltas, arguyendo que esas medidas de protección asignadas por la UNP disminuyeron el riesgo, generando una protección a su vida; aunado a lo anterior expresó que desde hace 5 años este dispositivo de seguridad le permitió ejercer su rol como líder social y defensor de DDHH con las comunidades y compañeros de causa.



De otro lado comentó que ha sido amenazado de muerte por diferentes grupos armados de la ciudad de Medellín, y por algunos miembros de la policía nacional, exponiendo además que:

- *En los últimos días fui víctima de varias amenazas, me desplace de mi vivienda por seguridad y fue atacado a tiros en el nuevo lugar de descanso.*
- *De manera sistemática me han intentado montar falsos positivos judiciales con miembros de grupos armados y ciudadanos del común que se han prestado para ello con fines de tener sus intereses en coabulación con entidades del estado mediante servidores que se han prestado para ello.*
- *Frente a las extorsiones al sector privado, empresarial y comercial de la comuna 13 es por parte de servidores públicos de la policía y la delincuencia común ha sido uno de los detonantes de mi inseguridad por mis constantes denuncias.*
- *Hay fuertes indicios y evidencias de que actores ilegales de la ciudadanía y de la institucionalidad tratande negociar de manera colectiva mi asesinato para que de manera articulada sea financiado el hecho y se pueda evadir la justicia dejando el nombre de las organizaciones ilegales inherentes al hecho y organizar con un ciudadano del común un falso positivo judicial que finalmente dejara impune un posible atentado contra mi vida e integridad.*

En mayo 7 del año 2021, fue notificado del desmonte de todas las medidas de protección, sin aviso o notificación alguna previamente, quedando su vida desprotegida, sin poder tener tiempo de tomar protocolos de acción y protección colectiva e individual con las organizaciones que lidera y con su familia, encontrándose al momento de presentar la solicitud de tutela sin dicho esquema de protección, además adujo que denunció ante la Fiscalía General de la Nación por acciones criminales cometidas por miembros de la Policía Nacional estando expuesta su vida, sin todas las medidas de protección, que permiten salvaguardar mis derechos fundamentales, adicionó que la noticia criminal se conoce bajo el radicado 050016000206202107368, afirmando que la Fiscalía en mención solicitó al director Alfonso Campo Martínez de la Unidad Nacional protección del Ministerio de Interior en conformidad del preámbulo de los artículos 1,2,22,42 y 218 de la Constitución Política de Colombia en concordancia 11,132, y 133 en la Ley 906 de 2004, normatividad que establece la adopción de medidas necesarias para la atención y protección de las víctimas en especial garantías de su seguridad personal y familiar.

2. TRÁMITE PROCESAL

Por cumplir con los requisitos del artículo 14 del Decreto 2591 de 1991, se admitió la solicitud de tutela, denegándose la medida provisional pretendida y se ordenó darle trámite preferencial a la presente acción de amparo constitucional, poniendo en conocimiento de las entidades accionadas dicho proveído; y solicitándoles un pronunciamiento sobre los hechos de la tutela en el término de dos días hábiles.

3. RESPUESTAS A LA TUTELA

Notificada en debida forma y vencido el término legal, la Unidad accionada respondió a través de la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica adujo que

...el caso del señor James Zuluaga Arango fue revaluado por temporalidad presentándose ante los delegados del GVP en sesión 09 de fecha primero de marzo de 2021, **después de surtido un**



estudio técnico y especializado, ponderó riesgo ordinario con una matriz disminuida de 35,00%.

Dicho lo anterior, es significativo mencionarle señor Juez, que los rangos de nivel del riesgo se mueven entre los siguientes porcentajes: **Ordinario con resultado hasta el 50%**, extraordinario con resultados del 51% al 80% y extremo de 81% a 100%; de tal forma que un riesgo de **35.00%**, como lo fue el resultado del señor James Zuluaga Arango, que fue ponderado como **ORDINARIO**, no implica otorgarle al accionante las medidas de protección que él estima convenientes.

En ese sentido, el caso se presentó ante los delegados interinstitucionales que conforman el CERREM, en la sesión del 04 de abril de 2021 donde se validó el riesgo como ordinario, recomendando:

“Finalizar un (1) medio de comunicación, un (1) chaleco blindado y un (1) botón de apoyo. Finalizar esquema de protección tipo 1 conformado por un (1) vehículo convencional y dos (2) hombres de protección”

Recomendaciones del CERREM que el Director General de la UNP adoptó mediante la Resolución debidamente motivada No. 2282 de fecha 04 de abril de 2021 (**Anexo 2**).

De conformidad a lo anteriormente expuesto, en concordancia el estudio del nivel de riesgo del que trata el artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015 realizado a favor del señor James Zuluaga Arango y en virtud del trabajo de campo realizado por el profesional analista del CTRAI, el GVP ponderó el riesgo del accionante como **ORDINARIO**, validación que el CERREM adoptó, como se manifestó anteriormente.

Téngase en cuenta que de acuerdo con lo señalado en el numeral 18, artículo 2.4.1.2.3 del Decreto 1066 de 2015, el Riesgo Ordinario se define como: *“(...) 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.”*

Comentando además que no es el juez de tutela quien debe señalar las medidas de seguridad que se deban tomar por cuanto se presenta solo un riesgo ordinario en el presente caso, encontrando su basamento en las sentencias T-719 de 2003, T-339 de 2010, T-059 de 2012, T-591 de 2013, T-124 de 2015, T-707 de 2015, T-399 de 2018; además expuso que

...si el señor James Zuluaga Arango manifiesta nuevos hechos amenazantes, él tiene el deber de manifestar ante esta Unidad, de lo contrario el accionante está desconociendo el procedimiento ordinario de la ruta de protección y el carácter subsidiario de la acción de tutela. Al respecto se informa al Despacho que existe un procedimiento ordinario dentro del programa de protección para evaluar el nivel del riesgo de los beneficiarios **si existen nuevos hechos de amenaza**, siempre que los mismos cumplan con las características de una amenaza desarrollada por la Corte Constitucional, esto es, la revaluación por hechos sobrevinientes establecida en el parágrafo 2º del artículo 2.4.1.2.40 del decreto 1066 de 2015, ya referenciado.

Por lo tanto, el señor James Zuluaga Arango cuenta con mecanismos lo suficientemente expeditos para solicitar la evaluación de su nivel de riesgo, siempre que existan nuevos hechos que cumplan con las características de una amenaza desarrolladas por la Corte Constitucional y que los mismos no hayan sido valorados en las evaluaciones de nivel de riesgo realizadas anteriormente.

Finalmente solicitó se denegara la solicitud impetrada por no cumplirse el principio de subsidiariedad y se le desvinculara del trámite de tutela.

De otro lado, en su escrito de controversia la Fiscalía General de la Nación, a través de su Fiscal delegado No. 155 local adscrita a la unidad de querellables, expuso que no se está dirigiendo la acción en contra de éste Despacho por lo que la denuncia a su cargo bajo el SPOA 050016000206202107368 trata de una riña originada en comentarios o sindicaciones entre las personas involucradas, por lo que no encuentra razón para que se le vincule por pasiva en esta acción y enrostró el desconocimiento del accionante respecto a la Resolución emitida por la Unidad accionada la cual emitió el desmonte del esquema de protección; solicitando finalmente la desvinculación del trámite. Por la



misma entidad también contestó la Fiscalía 42 Especializada aduciendo que de acuerdo a las manifestaciones realizadas por el ciudadano JAMES ZULUAGA en el escrito de tutela, desde el año 2016 cuenta con medidas de protección consistentes en un chaleco blindado, un medio de comunicación, botón de apoyo, carro convencional y dos (2) escoltas; sin embargo desde el pasado 7 de mayo fue notificado por parte de la Unidad Nacional de Protección sobre el desmonte de dichas medidas, por lo cual considera ha quedado su vida desprotegida y ya iniciaron los avisos de persecución y represión de los ilegales. De lo cual no allegó evidencia de dichas denuncias de esos últimos hechos por los que considera su vida e integridad se encuentran en peligro en razón de su actividad como defensor de Derechos humanos y líder social. Siendo lo anterior, la razón por la cual acude a la Acción de Tutela solicitando la protección de su Derecho a la Vida, Seguridad, Dignidad Humana, buen nombre, intimidad y conexos al libre pensamiento, al tiempo que solicita protección mediante un fallo garantista a un líder social y defensor de Derechos Humanos y pretendiendo se le reintegren por parte de la Unidad Nacional de Protección las medidas y que el automóvil asignado no sea convencional sino blindado para su seguridad y la de sus escoltas, adicional a ello, que se aumenten los hombres de protección y se realicen rondas policiales a su lugar de trabajo y residencia, entre otros. Decisión que se encuentra dentro de las competencias de la Unidad Nacional de Protección, luego de realizar el estudio de riesgo con las variables pertinentes y en el que la Fiscalía General de la Nación no tiene incidencia alguna, tan solo aporta, a solicitud de dicha entidad, la información relacionada con las investigaciones adelantadas.

Finalmente en su libelo de controversia, la Policía Nacional, a través de su jefe de grupo de asuntos jurídicos de la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá, manifestó que la estación de policía de San Javier ha implementado con el hoy accionante, estrategias protocolarias establecidas para hacer efectivas las medidas preventivas como revistas y rondas policiales por el tiempo de considerarle un ciudadano en situación de riesgo, brindándole un protocolo de autoprotección, así como abonados números telefónicos de distintas unidades de la Policía, exponiendo que sin perjuicio de lo expuesto por el tutelante, la Policía también ha denunciado al mismo por los delitos de calumnia e injuria, pidiendo que se desvincule a esa entidad del trámite de tutela y se declare improcedente la misma.

4. CONSIDERACIONES

4.1. Competencia

Es competente este Despacho para conocer la presente acción constitucional, conforme lo consagra los artículos 86 de la Constitución Política y 1° del Decreto 2591 de 1991. Esta acción de tutela es un mecanismo para la protección inmediata de los Derechos Fundamentales Constitucionales cuando quiera que estos resulten amenazados o vulnerados por la acción u omisión de una autoridad pública, o de un particular en los casos contemplados por la ley; dicho mecanismo opera siempre y cuando el ciudadano afectado no disponga de otros medios para la protección de los derechos conculcados o, existiendo esos medios, la acción se utilice como instrumento transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

4.2. Asunto a Resolver

James Zuluaga Arango promovió Acción de Tutela en contra de la **Unidad Nacional de Protección -UNP-**, **Fiscalía General de la Nación** y **Policía Nacional**, por



considerar que la actitud omisiva de éstas le vulneran sus derechos fundamentales aludidos.

En consecuencia, **James Zuluaga Arango** pide que se ordene:

A la **Unidad Nacional de Protección -UNP-** a emitir resolución donde se le reintegren medidas de protección para su vida, su seguridad y de su familia, así como el automóvil asignado sea un vehículo blindado, el aumento de los hombres de protección.

Además solicita rondas policiales como medidas de protección en su vivienda y el lugar de trabajo y las de su familia.

4.3. Acción de Tutela presentada

4.3.1. Principio de Subsidiariedad como Requisito de Procedibilidad de la Acción de Tutela

La jurisprudencia constitucional ha reiterado que en virtud del principio de subsidiariedad de la acción de tutela, los conflictos jurídicos relacionados con derechos fundamentales deben ser resueltos, en principio, por las vías jurisdiccionales y/o administrativas; y solo resulta admisible acudir a la acción de amparo constitucional, ante la ausencia de las vías ordinarias o cuando éstas no resultan idóneas para evitar un perjuicio irremediable¹. Y cuando existen los medios judiciales de protección ordinarios, la acción de tutela resulta procedente si: **i)** los mecanismos y recursos ordinarios de defensa no son lo suficientemente idóneos y eficaces para garantizar la protección de los derechos presuntamente vulnerados; **ii)** se requiere el amparo constitucional como mecanismo transitorio, pues de lo contrario, se estaría frente a la ocurrencia inminente de un perjuicio irremediable frente a los derechos fundamentales; y, **iii)** el titular de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados es sujeto de especial protección constitucional. (Corte Constitucional, Sentencia de Tutela 367 de 2015)

Para la Corte Constitucional el perjuicio debe ser **inminente**, esto es, que amenaza o está por suceder prontamente; que las medidas que se requieran para conjurar el perjuicio irremediable han de ser **urgentes**; que el perjuicio sea **grave**, lo que equivale a una gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona; y que la urgencia y la gravedad determinen que la acción de tutela sea **impostergable**, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad².

Adicionalmente, pese a la informalidad del amparo constitucional, quien pone en movimiento la acción de tutela está en la obligación de exteriorizar y sustentar los factores a partir de los cuales pretende derivar el perjuicio irremediable, pues la simple afirmación de su acaecimiento hipotético es insuficiente para justificar la procedencia del amparo constitucional³.

Conforme a lo dispuesto en la Carta Política, en las normas que regulan la materia y en la jurisprudencia constitucional, en virtud del principio de subsidiariedad, este mecanismo excepcional se torna improcedente para solucionar conflictos que por su

¹ Sentencia de Unificación 458 de 2010.

² Sentencias de Tutela 225 de 1993 y 367 de 2015, entre otras.

³ Sentencia de Unificación 995 de 1999; y de Tutela 1155 de 2000, 290 de 2005 y 367 de 2015, entre otras.



competencia les corresponden a otras autoridades. La acción de tutela no está diseñada para declarar derechos litigiosos, o para controvertir disposiciones normativas aplicables a un caso concreto.

4.3.2. Derecho tutelable a la seguridad personal

El asunto ha sido ampliamente analizado por la Corte Constitucional, entre otras, en las Sentencias de Tutela T-719/03, 339/10, 059/12, 124/15, 770/15, así como el Auto 266/09, providencias en las que se ha precisado

“A fin de que las prestaciones necesarias en cada situación concreta para garantizar el derecho a la seguridad personal sean exigibles al Estado, es preciso invocar o probar sumariamente los hechos que apuntan hacia la existencia de un riesgo extraordinario. Estos se refieren, principalmente, a aspectos o condiciones que deben estar presentes en el caso concreto, que en ese sentido operan como desencadenantes jurídicos de la protección otorgada por el derecho fundamental a la seguridad personal: (a) el primero es el carácter del riesgo respecto del cual se pide protección, sea ante las autoridades administrativas competentes o, en subsidio, ante las autoridades judiciales. Como se vio, tal riesgo debe ser extraordinario, y caracterizarse por ser específico, individualizable, concreto, presente, importante, serio, claro, discernible, excepcional y desproporcionado; y (b) el segundo es la situación de vulnerabilidad o especial exposición al riesgo en que se encuentra(n) la(s) persona(s) afectada(s). Tal situación puede surgir de diversas causas, que habrán de ser analizadas caso por caso. Sin embargo, existen ciertas categorías de personas que, por sus condiciones mismas, están expuestas a riesgos de una intensidad tal que es altamente factible que llenen todas o la mayoría de las características arriba señaladas, por lo cual deberán ser objeto de especial atención por las autoridades competentes; tal es el caso, por ejemplo, de quienes se ven expuestos a riesgos extraordinarios en virtud de (i) su cargo o función (como un alto funcionario), (ii) el tipo de tareas o actividades que desarrollan (como defensores de derechos humanos, periodistas, líderes sindicales, docentes o, como se vio en un caso decidido por el Consejo de Estado, conductores de bus en zonas de conflicto armado), (iii) el lugar geográfico en el que se encuentran o viven, (iv) su posición política de disidencia, protesta o reivindicación (tal es el caso de las minorías políticas y sociales), (v) su colaboración con las autoridades policiales o judiciales para el esclarecimiento de delitos, (vi) su distanciamiento o separación de los grupos armados al margen de la ley (como sucede con los “reinsertados” o “desmovilizados”), (vii) su situación de indefensión extraordinaria (como ocurre con las personas en condiciones de indigencia o los desplazados por el conflicto interno), (viii) encontrarse bajo el control físico de las autoridades (tal como sucede con quienes se encuentran privados de su libertad o con los soldados que prestan su servicio militar obligatorio), o (ix) ser niños, titulares de derechos fundamentales prevaecientes y sujetos de un especial grado de protección por su notoria situación de indefensión.

(...)

¿Que significa que exista un sujeto de especial protección constitucional? ¿Qué implica tal categoría para su titular, y para el Estado? En síntesis, significa que todas las autoridades tienen el deber particular de velar por que se respeten y promuevan los derechos de las personas a quienes la Carta dispensa un grado especial de protección, con mayor razón si acuden a las dependencias oficiales buscando ayuda para su situación. Ello implica que las autoridades deben obrar frente a estos sujetos de manera especialmente diligente, interpretando el alcance de sus propias funciones con un criterio eminentemente protectorio, que refleje la intención del Constituyente y busque preservar, ante todo, el goce de sus derechos fundamentales. Así mismo, implica que cuando exista más de una entidad pública con competencia para atender los requerimientos de uno de estos sujetos de especial protección, su deber general de coordinación ha de ser cumplido con particular cuidado, para que no se impongan a dichas personas cargas administrativas innecesarias que pueden –y deben- ser asumidas directamente por las entidades públicas implicadas. El deber de especial protección que tienen las autoridades frente a estos sujetos se acentúa en situaciones de emergencia en las cuales sus derechos fundamentales estén expuestos a un nivel significativo de riesgo, y mucho más cuando ello es consecuencia del conflicto armado.

(...)

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



De otro lado, sobre el mismo tópico la Corte Suprema de Justicia en su Sala Laboral también se ha pronunciado en sentencia de tutela STL2765-2018, STL4358-2018, STL4393-2019, STL16342-2019, STL682-2020, STL8079-2020, STL1943-2021, destacando de ésta última sentencia un caso fáctico similar, en el cual se consideró:

Así, es importante indicar que (i) Fernando Bahamón Céspedes se encuentra legitimado en la causa por activa para la presentación de esta acción de tutela, en tanto que es el directamente afectado con las resoluciones de la UNP a través de las cuales se calificó el riesgo como ordinario y no se implementó las medidas de protección a su favor; (ii) igualmente, existe legitimación en la causa por pasiva, comoquiera que la solicitud se dirige contra la autoridad que emitió los actos administrativos criticados y (iii) se satisface el presupuesto de inmediatez en la medida que ha transcurrido menos de 1 mes, contados a partir de la resolución 7757 de 3 de diciembre 2020 y la presentación de la acción de tutela.

No obstante, la súplica resulta improcedente, en tanto que no se satisface el presupuesto de subsidiariedad, pues el accionante contaba con el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para atacar los actos administrativos que pretende se anulen por esta vía, trámite dentro del cual puede pedir las medidas urgentes que considere pertinentes.

Adicionalmente, la Sala ha señalado que no es función del juez constitucional sustituir las competencias de las autoridades administrativas a quienes el legislador les ha designado la labor de decidir sobre las medidas especiales de protección personal. Es así como en la sentencia CSJ STL 27 jul. 2010, rad. 29087, cuyo criterio fue reiterado en la sentencia STL1676-2014, STL5210-2017, STL1481-2017 y STL8079-2020, esta Corporación sostuvo:

[...] existen autoridades especialistas en la evaluación de los riesgos de personas con particulares condiciones de vulnerabilidad, que son las competentes para determinar el nivel de riesgo y las medidas pertinentes para afrontarlo. Por ello, no puede el actor solicitar específicamente el suministro de un apoyo económico, como el apoyo de reubicación temporal, ni puede el juez de tutela controvertir o reevaluar las conclusiones de los expertos en la materia, para ordenar directamente la ejecución de medidas de protección

[...] la pretensión del actor de que se le asigne un esquema de seguridad determinado no resulta procedente por la vía de la acción de tutela, además de que la consideración fundamental de la providencia impugnada, relativa a que las medidas que han sido adoptadas no son adecuadas, no resulta acertada. Ello en virtud de que, se insiste, el juez de tutela no es el llamado a definir cuál programa de seguridad puede ser más eficiente en la protección de una determinada persona con condiciones especiales de vulnerabilidad, pues para ello existen otros procedimientos autónomos, técnicos y lo suficientemente idóneos.

Por consiguiente, esta acción preferente y residual no puede utilizarse en reemplazo del recurso que no fue debidamente formulado, ya que un proceder en tal sentido contradice lo previsto en el numeral 1.º del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 y va en contravía de los mencionados principios de seguridad jurídica, cosa juzgada, autonomía, juez natural e independencia judicial.

Sin embargo, cabe resaltar que el requisito de subsidiariedad puede ser flexible cuando:

i) cuando el medio de defensa judicial dispuesto por la ley para resolver las controversias no es idóneo ni eficaz conforme a las especiales circunstancias del caso estudiado, procede el amparo como mecanismo definitivo; y,

(ii) cuando, pese a existir un medio de defensa judicial idóneo, éste no impide la ocurrencia de un perjuicio irremediable, caso en el cual la acción de tutela procede como mecanismo transitorio. (sentencia CC T-199 de 2019).

De ahí que, en el caso bajo estudio, no se evidencian razones para dar lugar al traste del presupuesto mencionado, pues, por un lado, el medio de control de nulidad y restablecimiento resulta idóneo y eficaz, máxime que, dentro de ese trámite, el actor puede solicitar las medidas cautelares correspondientes, y, por otro, tampoco se evidencia un posible perjuicio grave, inminente o irremediable, tal y como pasa a explicarse.

En efecto, de la documental en el plenario, se advierte que el tutelista aseguró que ha sido objeto de diferentes amenazas y atentados contra su vida, no obstante, no allegó prueba de ello, sin que sea suficiente la simple afirmación de los hechos, máxime que su proceso



de reintegración a la vida civil, restitución de derechos y reinserción finalizó exitosamente, según acto administrativo de 26 de junio de 2019.

En todo caso, se debe precisar que las capturas de pantalla que se aportaron al trámite de tutela, relativas a la cuenta de twitter «*manosporlapaz18*» en la que se publica sobre el asesinato de Juan de Dios Rentería y de la noticia atinente al hallazgo de un hombre muerto en «*Arborizadora Alta*», no dan cuenta de cómo esos hechos tienen una relación específica, directa, concreta, seria y clara, frente a la seguridad del actor ni mucho menos que con ello su vida corra peligro. Adicionalmente, de las noticias criminales 110016000050201940715 y 110016000050202010450, que aportó el recurrente, no se puede concluir algo más allá a que fue entrevistado, pues en dicho documento solo aparece consignados sus datos personales en la casilla de datos del «*entrevistado*», mas no se deja constancia sobre algún tipo de atentado o amenaza hacia este, ni se expone la causa de esa actuación ni mucho menos se individualiza a los presuntos intervinientes del hecho.

De ahí que el convocante no acreditó una afectación de tal entidad que amenazara o vulnerara sus derechos fundamentales, circunstancia que impide habilitar la intervención del juez de tutela.

4.3.3. Derecho al debido proceso administrativo

En sentencia T-002/19 se abordó dicho tema, compilando a través de un recuento histórico diversas providencias de las que se puede extraer una postura clara y pacífica desde antaño, destacándose de dicha providencia varias reglas y sub-reglas de interpretación

La Constitución Política en su artículo 29 consagra el derecho fundamental al debido proceso el cual, según el precepto, “*se aplicará a todas las actuaciones judiciales y administrativas*”. La jurisprudencia constitucional define esta garantía como un principio inherente al Estado de Derecho que “*posee una estructura compleja y se compone por un plexo de garantías que operan como defensa de la autonomía y libertad del ciudadano, límites al ejercicio del poder público y barrera de contención a la arbitrariedad*” y cuyo alcance está supeditado al deber de las autoridades, tanto judiciales como administrativas, de respetar y garantizar el ejercicio de los derechos de defensa y contradicción.

La Corte Constitucional en la Sentencia C-980 de 2010 concluyó que el derecho fundamental al debido proceso comprende:

“*a) El derecho a la jurisdicción, que a su vez implica los derechos al libre e igualitario acceso ante los jueces y autoridades administrativas, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo.*

b) El derecho al juez natural, identificado este con el funcionario que tiene la capacidad o aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley.

c) El derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado cuando se requiera, a la igualdad ante la ley procesal, el derecho a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso.

d) El derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable, lo cual exige que el proceso o la actuación no se vea sometido a dilaciones injustificadas o inexplicables.

e) El derecho a la independencia del juez, que solo tiene efectivo reconocimiento cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo.

f) El derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, de acuerdo con los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas.”

Asimismo, esta Corporación se ha referido al derecho al debido proceso administrativo como “*(...) la regulación jurídica que de manera previa limita los poderes del Estado y*



establece las garantías de protección a los derechos de los administrados, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas siempre a los procedimientos señalados por la ley”.

En ese contexto, el debido proceso administrativo se configura como una manifestación del principio de legalidad, conforme al cual toda competencia ejercida por las autoridades públicas debe estar previamente señalada por la ley, como también las funciones que les corresponden y los trámites a seguir antes y después de adoptar una determinada decisión.

Frente a este particular, en la citada Sentencia C-980 de 2010, la Corte señaló que el debido proceso administrativo ha sido definido jurisprudencialmente como:

“(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal”. Ha precisado al respecto, que con dicha garantía se busca “(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados”.

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, dentro del debido proceso administrativo se debe garantizar:

“(i) ser oído durante toda la actuación, (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso.”

Posteriormente, en la Sentencia T-800A de 2011 la Sala Novena de Revisión concluyó que el derecho al debido proceso administrativo, como mecanismo de protección de los administrados, conlleva 2 garantías: *“(i) en la obligación de las autoridades de informar al interesado acerca de cualquier audiencia, diligencia o medida que lo pueda afectar; y (ii) en que la adopción de dichas decisiones, en todo caso, se sometan por lo menos a un proceso sumario que asegure la vigencia de los derechos constitucionales de defensa, contradicción e impugnación”.* Lo anterior, en aplicación del principio de publicidad predicable de los actos que profiere la Administración con el objeto de informar a los administrados toda decisión que cree, modifique o finalice una situación jurídica, bien sea en etapa preliminar o propiamente en la actuación administrativa.

El legislador estableció diversas formas de notificación de los actos administrativos para garantizar a las partes o terceros interesados el conocimiento de lo decidido por determinada autoridad. Así, si el acto es de carácter general, la publicidad se debe efectuar por medio de comunicaciones con el objeto de que los interesados adelanten las acciones reguladas en el ordenamiento jurídico para lograr un control objetivo; si se trata de un acto de contenido particular y concreto, su publicidad debe hacerse efectiva mediante una notificación, con lo cual los administrados podrán ejercer un control subjetivo a través del derecho de defensa y contradicción”

4.3.4. Basamento normativo relevante

Por razones metodológicas, se permite esta Judicatura citar algunos artículos del Decreto 1066 de 2015, inexorables en el caso *sub examine*

2.4.1.1.30. Reevaluación del riesgo. El Grupo Técnico de Evaluación de Riesgo– GTER, reevaluará el riesgo de las personas vinculadas al Programa cada seis (6) meses. Consecuentemente con el resultado de la reevaluación del riesgo, las medidas de protección asignadas se podrán suspender, retirar, renovar o modificar, para lo cual se tendrá en cuenta el procedimiento establecido en el artículo 42 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. (Decreto 1737 de 2010, artículo 30)
(...)

Artículo 2.4.1.2.6. Protección de personas en situación de riesgo extraordinario o extremo. Son objeto de protección en razón del riesgo:



1. Dirigentes o activistas de grupos políticos y especialmente de grupos de oposición.
2. Dirigentes, representantes o activistas de organizaciones defensoras de derechos humanos, de víctimas, sociales, cívicas, comunales o campesinas.
3. Dirigentes o activistas sindicales.
4. Dirigentes, representantes o activistas de organizaciones gremiales.
5. Dirigentes, Representantes o miembros de grupos étnicos.
6. Miembros de la Misión Médica.
7. Testigos de casos de violación a los derechos humanos y de infracción al Derecho Internacional Humanitario.
8. Periodistas y comunicadores sociales.
9. Víctimas de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, incluyendo dirigentes, líderes, representantes de organizaciones de población desplazada o de reclamantes de tierras en situación de riesgo extraordinario o extremo.
10. Servidores públicos que tengan o hayan tenido bajo su responsabilidad el diseño, coordinación o ejecución de la política de derechos humanos y paz del Gobierno Nacional.
11. Ex servidores públicos que hayan tenido bajo su responsabilidad el diseño, coordinación o ejecución de la Política de Derechos Humanos o de Paz del Gobierno Nacional.
12. Dirigentes del Movimiento 19 de Abril M-19, la Corriente de Renovación Socialista, CRS, el Ejército Popular de Liberación, EPL, el Partido Revolucionario de los Trabajadores, PRT, el Movimiento Armado Quintín Lame, MAQL, el Frente Francisco Garnica de la Coordinadora Guerrillera, el Movimiento Independiente Revolucionario Comandos Armados, MIR, COAR y las Milicias Populares del Pueblo y para el Pueblo, Milicias Independientes del Valle de Aburrá y Milicias Metropolitanas de la ciudad de Medellín, que suscribieron acuerdos de paz con el Gobierno Nacional en los años 1994 y 1998 y se reincorporaron a la vida civil.
13. Apoderados o profesionales forenses que participen en procesos judiciales o disciplinarios por violaciones de derechos humanos o infracciones al derecho internacional humanitario.
14. Docentes de acuerdo a la definición estipulada en la Resolución 1240 de 2010, sin perjuicio de las responsabilidades de protección del Ministerio de Educación estipuladas en la misma.
15. Servidores públicos, con excepción de aquellos mencionados en el numeral 10 del presente artículo, y los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación quienes tienen su propio marco normativo para su protección.

Parágrafo 1. La protección de las personas mencionadas en los numerales 1 a 14 será asumida por la Unidad Nacional de Protección...

(...)

2.4.1.2.9. Medidas de emergencia. En casos de riesgo inminente y excepcional, el Director de la Unidad Nacional de Protección podrá adoptar, sin necesidad de la evaluación del riesgo, contemplando un enfoque diferencial, medidas provisionales de protección para los usuarios del Programa e informará de las mismas al Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – Cerrem en la siguiente sesión, con el fin de que este recomiende las medidas definitivas, si es del caso.

Con el propósito de adoptar estas medidas de protección de emergencia, el Programa hará una valoración inicial del riesgo al que está expuesto el peticionario, disponiendo en forma inmediata la realización de la evaluación del Riesgo, que permita ajustar o modificar las decisiones adoptadas inicialmente.

En todo caso, para adoptar medidas provisionales de protección se deberán realizar los trámites presupuestales respectivos.

Así como del artículo 35 de la Ley 1437 de 2011, para concordar lo dispuesto en el artículo 2.4.1.1.30. antedicho y entender el debido proceso administrativo

TRÁMITE DE LA ACTUACIÓN Y AUDIENCIAS. Los procedimientos administrativos se adelantarán por escrito, verbalmente, o por medios electrónicos de conformidad con lo dispuesto en este Código o la ley.

Cuando las autoridades procedan de oficio, los procedimientos administrativos únicamente podrán iniciarse mediante escrito, y por medio electrónico sólo cuando lo autoricen este Código o la ley, debiendo informar de la iniciación de la actuación al interesado para el ejercicio del derecho de defensa.

Las autoridades podrán decretar la práctica de audiencias en el curso de las actuaciones con el objeto de promover la participación ciudadana, asegurar el derecho de contradicción, o contribuir a la pronta adopción de decisiones. De toda audiencia se dejará constancia de lo acontecido en ella.



4.3.5. Del Caso Concreto

En el sub júdice, no encuentra esta dependencia judicial acreditada la procedibilidad formal de la Acción de Tutela para reclamar el derecho a la seguridad personal, pues como se citara en un caso fáctico similar, en el presente también dispone el tutelante de otros medios para hacer valer tal derecho, esto es, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, atacando el acto administrativo que dispuso motivadamente cesar su esquema de seguridad y demás cuestiones, lo cual podría accionar ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, pues se acogen todos y cada uno de los razonamientos trazados por las altas Cortes en ése contexto, confluyendo también en este caso la falta de acreditación de una amenaza reciente, individualizada sobre el actor, por cuanto si bien allegó diversas pruebas documentales en las cuales incluyó enlaces de Facebook, Youtube y otros sitios web, el más reciente databa del año 2020, calenda para la cual aún gozaba de la protección de la Unidad que hoy acciona siendo entonces ajeno a la acción de tutela impetrada.

Sin embargo, y de otro lado, y como sucedió con un caso reciente de este Despacho, analizado en segunda instancia por el H. Tribunal Superior de Medellín en su Sala Quinta de Decisión Laboral, en sentencia del 3 de mayo de la presente anualidad, dentro de la acción de tutela con radicado único nacional 05001310502220210008001, en un análisis del artículo 35 de la Ley 1437 de 2011 se debe indicar también aquí y ahora que no se encuentra acreditado que el tutelante haya sido citado a audiencia para ejercer el derecho de contradicción, cuestión que era inexorable, *máxime* cuando el mismo relata que hay amenazas recientes en contra de su vida, lo cual junto a los antecedentes visibles en redes sociales y diferentes sitios web en donde en otras épocas ha manifestado recibir tales, así como atentados, relatando ello hasta en canales de difusión nacional en televisión como se puede verificar con el acervo probatorio allegado posteriormente a la admisión de la tutela; y ante ésa realidad jurídica, se puede afirmar que al afectado se le vulneró el derecho al debido proceso administrativo al no poder ser oído previo a que se emitiera la Resolución 2282 de fecha 04 de abril de 2021 por parte de la Unidad Nacional de Protección, sobre la cual además queda en duda la notificación de la misma, pues no se acreditó dentro del libelo tutelante.

Conforme a lo expuesto, se concluye que la unidad accionada vulneró a **James Zuluaga Arango** su derecho fundamental al debido proceso administrativo. Razón por la cual se concederá el amparo tutelar.

En consecuencia, se le ordenará a la Unidad Nacional de Protección, que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas hábiles siguientes a la notificación de esta providencia, si aún no lo hubiere hecho, declare la nulidad de todo lo actuado respecto a la Resolución 2282 de fecha 04 de abril de 2021 dejando la misma sin efectos por no estar revestida de legalidad y si hay mérito para ello, rehaga la actuación procediendo a notificar debidamente al afectado cumpliendo además a cabalidad con lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley 1437 de 2011, citando a audiencia al mismo previo a emitir el eventual nuevo acto administrativo.

Además, deberá comunicar inmediatamente a la Policía Nacional de dicha nulidad para que tal entidad cumpla con sus deberes legales como lo venía haciendo antes de la expedición de la Resolución enrostrada.



De otro lado, se desvinculará a la Fiscalía General de la Nación y a la Policía Nacional del trámite de tutela por no tener injerencia directa en los hechos tutelados objeto de estudio.

Si la presente providencia no fuere impugnada dentro del término señalado en el art. 31 del Decreto 2591 citado, por la secretaría se enviarán las diligencias a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

5. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Veintidós (22) Laboral del Circuito de Medellín**, administrando justicia en nombre de la **REPÚBLICA DE COLOMBIA** y por autoridad de la Constitución y la Ley,

FALLA

Primero: Se **TUTELA** el derecho fundamental al “Debido proceso administrativo”, invocado por **James Zuluaga Arango**, identificado con la C.C. Nro. 1.037.587.175 en relación con la **Unidad Nacional de Protección -UNP-** representada por **Alfonso Campo Martínez** o por quien haga sus veces.

Segundo: Se **ORDENA** a la **Unidad Nacional de Protección**, que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas hábiles siguientes a la notificación de esta providencia, si aún no lo hubiere hecho, declare la nulidad de todo lo actuado respecto a la Resolución 2282 de fecha 04 de abril de 2021 dejando la misma sin efectos por no estar revestida de legalidad y si hay mérito para ello, rehaga la actuación procediendo a notificar debidamente al afectado cumpliendo además a cabalidad con lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley 1437 de 2011, citando a audiencia al mismo previo a emitir el eventual nuevo acto administrativo.

Además, deberá comunicar inmediatamente a la **Policía Nacional** de dicha nulidad para que tal entidad cumpla con sus deberes legales como lo venía haciendo antes de la expedición de la Resolución enrostrada. Lo anterior de acuerdo con los razonamientos planteados.

Tercero: Se desvincula a la **Fiscalía General de la Nación** y a la **Policía Nacional** del trámite de tutela por no tener injerencia directa en los hechos tutelados objeto de estudio.

Cuarto: Si la presente sentencia no fuere impugnada en el término de tres (3) días hábiles, envíese el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión. Una vez regrese de esa Corporación procédase a su archivo definitivo.

Quinto: Notifíquese en legal forma a las partes la presente providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


ALEJANDRO RESTREPO OCHOA
Juez