

SENTENCIA DE TUTELA No. 006

JUZGADO PROMISCUO MUNICIPAL DE LA MACARENA - META,
veintiocho (28) de febrero de dos mil veinticuatro (2024).

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL DE LIDERES SOCIALES-Caso en que la UNP retiró de forma gradual las medidas de seguridad que le fueron asignadas al accionante
DERECHO FUNDAMENTAL A LA SEGURIDAD PERSONAL-Vulneración cuando el Estado no identifica y valora oportunamente un riesgo contra la vida o la integridad de una persona, o si adopta medidas de protección que no se ajustan al caso.
ACCION DE TUTELA PARA PROTEGER EL DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Procedencia/**DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS**, Importancia
DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Estado tiene la obligación de adoptar las medidas de protección necesarias para proteger a aquellos individuos que se encuentran sometidos a un nivel de amenaza ordinaria y extrema
UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN-Caracterización del procedimiento de evaluación de niveles de riesgo y adopción de medidas de protección.
DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Medidas de protección deben corresponder a estudios técnicos individualizados y no pueden desconocerse sin justificación suficiente
DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Motivación de medidas de protección a partir de estudios técnicos se justifica en el derecho al debido proceso y en los principios de causalidad e idoneidad que orientan la prestación del servicio de protección
EXHORTO-Defensoría del Pueblo/**EXHORTO**-Unidad Nacional de Protección

I. ANTECEDENTES

Hechos. Resumidos.

El 13 de febrero de 2024, el señor Herminso Cárdenas Montealegre, presentó acción de tutela, contra la Unidad Nacional de Protección y el Ministerio del Interior, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales a la vida, a la Seguridad Personal, a la libre Locomoción, a los derechos civiles y Políticos y al derecho de petición.

Argumenta que, fue elegido por voto popular y por segunda vez alcalde del municipio de La Macarena – Meta, para el periodo 2020 – 2023.

Que, para su periodo constitucional, le fue asignado un vehículo y un escolta por parte de la Unidad Nacional de Protección UNP, esto en ocupación al cargo para lo cual fue elegido, ...

Que, para el 25 de 2023 fue abordado por dos personas que vestían de civil pero se les evidenciaban armas cortas tipo pistolas, uno de ellos se identificó con el alias de “ELIECER” exigiéndole que le pusiera a un tercero dos volquetas nuevas y al decirle que, eso no se podía hacer, le dijo que hablara con los magos de sus asesores y que contaba con 10 días para ello y al decirles de nuevo que no se podía hacer, le pidieron \$400.000.000 de pesos y que tenía un tiempo para ello o sino su vida estaba en peligro.

Que, para el 15 de mayo asustado y con un gran temor, no solo por su vida, sino por la vida de sus seres queridos, decidió poner en conocimiento de las autoridades su situación y decidió denunciar ante el ente investigador Fiscalía General de la Nación.

Que, al mismo tiempo su escolta, señor ALEXANDER BERMUDEZ SANCHEZ, escribía a su superior jerárquico, donde le relataba los mismos hechos y solicitaba se reforzara el esquema de seguridad, no solo en número de personal, sino que designara otro vehículo blindado, ya que era imposible desplazarse por tierra por temor a un atentado, con la denuncia y el escrito de su escolta envió un oficio al director de la Unidad de Protección Nacional UNP, el 30 de mayo de 2023, sin que a la fecha haya tenido respuesta de tal solicitud.

Argumentó que, para el día 28 de noviembre fue notificado de la resolución No. 8494 del 17 de noviembre de 2023, por medio del cual se le notifica en el resuelve: "ARTICULO 1: Dara a conocer al señor HERMINSO CARDENAS MONTEALEGRE, identificado con la cedula de ciudadanía No. 18221937, la validación de riesgo como EXTRAORDINARIO, emitida por el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM de Servidores y Exservidores Públicos."

Para el 28 de diciembre de 2023, la misma Unidad Nacional de Protección, envía la resolución No. 9627 de diciembre 15 de 2023, donde se le informa que se da por finalización de las medidas de las medidas de protección de competencia de la Unidad Nacional de Protección, situación que se contradice con la anterior resolución ya relacionada.

Pretensiones

Solicita se restablezca el esquema de seguridad al cual venia teniendo por el riesgo de mis amenazas teniendo en cuenta que el grupo de disidencias alias Mordico es el más sangriento como así dan a conocer los diferentes medios de comunicación a nivel nacional.

Como consecuencia, se ordene a la entidad Unidad Nacional de Protección se me brinde el esquema de seguridad de manera inmediata.

Actuación procesal

Una vez recibida la solicitud de tutela, el mismo día 13 de febrero de 2024, se admite la misma y ordena correr traslado para que la parte accionada ejerza su derecho a la defensa.

Respuesta de la -UNP.

Las accionadas contestaron la tutela, ante lo cual se tendrán en cuentas sus argumentos al momento de su análisis.

Respuesta del Ministerio del Interior

II. CONSIDERACIONES

Competencia.

Es competente este Juzgado para conocer de la presente acción de tutela, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 86 de la Constitución Nacional, el Decreto 2591 de 1991 y demás normas concordantes, para determinar si las accionadas Unidad Nacional de Protección y el Ministerio del Interior, han vulnerado los derechos fundamentales a la vida, a la seguridad personal, a la libre locomoción, a los derechos civiles y políticos y al derecho de petición.

Análisis del caso.

La acción de tutela es un mecanismo particular establecido por la Constitución Política, constituido para proteger de forma inmediata, los derechos fundamentales de las personas, frente a la amenaza o violación que en cuanto a ellos pueda derivarse de la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, sin que se constituya o perfilé en una vía sustitutiva o paralela de los medios de defensa que la misma y la ley consagran para salvaguardar los derechos constitucionales y fundamentales.

Problema jurídico.

Legitimación.

Se refiere, en esencia, al interés que ostentan quienes intervienen en el trámite constitucional, bien porque son titulares de los derechos cuya protección o restablecimiento se discute (activa) o, porque tienen la capacidad legal de responder por la vulneración o amenaza alegada (pasiva). En el caso bajo estudio, está demostrado este requisito. De un lado, porque el señor Herminso reclama, a nombre propio, la protección de los derechos de que es titular. De otro, porque las accionadas son entidades públicas con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio y son a las que se le endilga la afectación de los mismos, en el marco de sus competencias para modificar los esquemas de protección de las personas sometidas a un riesgo extraordinario.

Inmediatez.

Aunque la acción de tutela no tiene término de caducidad, por tratarse de un mecanismo de protección urgente, debe incoarse dentro de un plazo razonable desde el momento en que ocurrió el hecho vulnerador. En el presente asunto, ha transcurrido tres meses, entre el momento en que la accionada emitió la resolución que confirmó la modificación del esquema de seguridad del actor (17/11/2023) y la fecha de presentación de la demanda (06/02/2024). Por ende, también se halla cumplido este requisito.

Subsidiariedad.

Implica que, por regla general, la tutela solo procede cuando el afectado no dispone de otro medio ordinario de defensa judicial para obtener el restablecimiento de sus derechos o, existiendo este, no es idóneo ni eficaz -en cuyo caso, el amparo procede como mecanismo definitivo de protección- o, no impide la ocurrencia de un perjuicio irremediable, evento en el cual, la acción constitucional procede como mecanismo transitorio. Este condicionamiento obedece a la necesidad, tanto de preservar el uso adecuado de los recursos ordinarios y extraordinarios que el sistema judicial dispone para que los ciudadanos resguarden sus intereses, como de respetar las competencias legalmente asignadas a las diferentes autoridades judiciales, evitando el uso indebido del mecanismo constitucional como instancia sustitutiva de protección.

Bajo ese contexto, en principio, la tutela no procede contra las decisiones de la UNP en materia de esquemas de protección, puesto que las mismas pueden impugnarse ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Con ello Corte ha sostenido que, en casos como el analizado, dicho mecanismo no resulta idóneo ni eficaz, en tanto, la discusión no se limita a un simple juicio de legalidad de lo resuelto, sino que involucra la protección de la vida misma. De ahí que, resulte irrazonable y desproporcionado exigir al interesado que agote ese tipo de trámites, cuando su situación de seguridad eventualmente podría agravarse, ante el considerable tiempo que los mismos pueden tardar en resolverse.

En el presente caso, el planteamiento del accionante no puede solventarse mediante la acción ordinaria, puesto que, se encuentra comprometido los derechos a la vida y la integridad personal de la persona, el único mecanismo capaz de garantizar una protección oportuna es la acción de tutela. Obsérvese que, el señor Herminso *refiere* que, en virtud de la calidad de exalcalde, su vida se encuentra en un estado de peligro, teniendo en cuenta no solo que existen antecedentes de intimidaciones en su contra, sino que, contra sus seres queridos también.

Derecho a la seguridad personal

Aunque no aparece consagrado expresamente en la Constitución Política, el derecho a la seguridad personal surge del deber de protección de la vida y la integridad personal de los ciudadanos, de conformidad con el preámbulo y los artículos 2 y 11 de la normatividad superior. A partir de dichas disposiciones, la jurisprudencia ha definido este derecho como "aquel que faculta a las personas para recibir protección adecuada por parte de las autoridades, cuandoquiera que, su existencia, integridad o libertad estén expuestas a riesgos que no tienen el deber jurídico de tolerar, estos niveles de peligro en la vida en sociedad".

Ahora bien, el accionante se refiere a las amenazas hechas por alias ELIECER; entonces, para que se configure la vulneración de los derechos invocados por el accionante, es necesario verificar la existencia de esa amenaza; es decir, señales o manifestaciones que hagan suponer que algo malo va a suceder o que hagan

suponer que la integridad o la tranquilidad de la persona corre peligro o está alterando su tranquilidad. En cuanto a esto, el afectado lo demuestra con la denuncia puesta en conocimiento ante la fiscalía general de la nación el 15/05/2023 y los escritos enviados por su escolta, señor Alexander Bermúdez Sánchez a sus superior jerárquico.

En ese orden de ideas, quien aduce la transgresión de sus derechos a la seguridad personal, la vida o la integridad personal y física y solicita protección por parte del Estado debe demostrar, al menos sumariamente, que está expuesto a una amenaza y que se encuentra en una situación de peligro. Con todo, el Estado es el principal responsable de identificar la naturaleza e intensidad de la intimidación, para establecer los medios de protección idóneos, específicos, adecuados y suficientes a través de los cuales se evite la materialización de es daño.

Debido proceso en los trámites de adopción de medidas de protección

De conformidad con el Decreto 1066 de 2015, corresponde a la UNP determinar el nivel de riesgo al que está expuesta una persona y adoptar las medidas necesarias para protegerla. En virtud del artículo 29 de la Constitución Política, al realizar esas labores debe respetar el derecho al debido proceso. Con ese propósito, ha de observar oportunamente las siguientes obligaciones: (i) identificar y valorar el riesgo extraordinario, a partir de estudios contextuales y técnicos de la situación individual del afectado; (ii) definir e implementar las medidas de protección adecuadas, suficientes y eficaces para evitar la concreción de la amenaza; (iii) evaluar periódicamente el riesgo y las medidas de protección adoptadas; (iv) mitigar los efectos de las amenazas que lleguen a materializarse; y (v) abstenerse de tomar decisiones que creen nuevos riesgos o aumenten los existentes.

Además de lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha destacado reiteradamente la importancia de que la UNP motive de forma clara, suficiente y específica, los actos mediante los cuales evalúa el riesgo de un ciudadano e instauro, modifica o disminuye las medidas de protección correspondientes. Solo así, el interesado tendrá la posibilidad real de conocer y controvertir las razones por las cuales dicha entidad consideró que su situación ameritaba o no la adopción de mecanismos orientados a garantizar su seguridad. Ello implica que las decisiones que se emitan al respecto, como mínimo, deben: (i) relacionar todas las circunstancias y elementos que incidan en el nivel de riesgo de la persona; (ii) realizar un análisis pormenorizado e integral de los mismos, con fundamento en estudios técnicos que permitan determinar su naturaleza, alcance e intensidad; (iii) exponer razonadamente los motivos por los cuales es procedente o no implementar mecanismos individuales de seguridad; (iv) identificar las prevenciones a implementar; y (v) justificar por qué las mismas son idóneas para garantizar la seguridad del interesado.

Con todo lo anterior, se concluye que, si no concurre alguno de esos elementos, se transgrede el derecho al debido proceso y la acción de tutela procede como mecanismo definitivo de protección. En consecuencia, ha de ordenarse a la UNP que analice nuevamente la situación del solicitante teniendo en cuenta las circunstancias omitidas y, a partir de ello, emita otro pronunciamiento. Además, se ha dispuesto que, mientras se agota el procedimiento respectivo, se restablezcan las medidas de seguridad previamente otorgadas al ciudadano. Esta orden se emite teniendo en cuenta que la persona está categorizada con riesgo y corre peligro en su vida, de acuerdo a la situación en que se encuentra, circunstancia que no ha sido analizada o valorada la UNP.

Caso concreto

De acuerdo a las pruebas existentes en el expediente, el señor Herminso Cárdenas es exalcalde del municipio de La Macarena del periodo 2020 – 2023 y por amenazas de alias "ELIECER" integrante de las disidencias de las FARC, se encuentra en riesgo su vida y su seguridad personal, razón por la que solicita a la UNP no le retire las medidas de protección que le viene otorgando desde su investidura como alcalde, en tanto, se encuentra en un nivel de riesgo su vida.

Mediante la Resolución No. 9627 del 15 de diciembre de 2023, la Unidad Nacional de Protección resolvió "artículo 1º: ...". "artículo 2º. Adoptar la finalización de las medidas de protección de competencia de la Unidad Nacional de Protección, de acuerdo con la recomendación emitida por el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de medidas CERREM de Servidores y Exservidores Públicos. A partir del 1 de enero de 2024 y una vez el acto administrativo se encuentre en firme". "artículo 3º:...", "artículo 4º:...", "artículo 5º:...", "artículo 6º:...", "artículo 7º:...", "artículo 8: frente a la presente resolución procede el recurso de Reposición, en los términos establecidos en el artículo 74 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la notificación del presente acto administrativo".

Por otra parte, lo afirma la UNP en la contestación de la demanda, radicada el día 20 de febrero de 2024 cuando dice: "V. DE LA NO VULNERACION DEL DERECHO DE PETICION INVOCADO... Se logró evidenciar que esta UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL por parte del grupo Servicios al ciudadano – GSC de la oficina Asesor de Planeación e Información – OAPI de la UNP, trasladó por competencia el día 11 de julio de 2023, a la Petición por correo electrónico de fecha 30 de mayo de 2023 elevada por el señor HERMINSO CARDENAS MONTEALEGRE, radicada en la UNP bajo el EXT23-00065821 (Anexo 9)...". "Además, la Resolución No. 9627 del 15 de diciembre de 2023, le fue notificada en debida forma y en su contra procedía el recurso de reposición como mecanismo idóneo para manifestar su inconformidad, RECURSO QUE NO FUE INTERPUESTO EN SU DEBIDO MOMENTO Y OPORTUNO, razón por la cual, la presente acción constitucional es improcedente, considerando que el señor HERMINSO CARDENAS MONTEALEGRE debió agotar los recursos de ley...". "...

Es importante que se tenga en cuenta que el señor Herminso Cárdenas Montealegre, será evaluado por esta Unidad en virtud de su riesgo a partir del 1 de enero de 2024 y no al cargo que ostentaba; en atención a los presupuestos establecidos en el Decreto 1066 de 2015, frente a lo cual, vale la pena precisar al despacho que existen Tres Presupuestos para que se Active la Ruta Ordinaria de Protección, ...”.

Verificado el contenido de dichas decisiones, se encuentra que, hasta el momento, la UNP no ha transgredido los derechos fundamentales invocados por el tutelante. Pues en efecto se denota que, los actos en mención contienen la información necesaria para que el interesado comprenda los fundamentos de lo resuelto; además que se le advirtió los recursos que podía ejercer de manera eficaz para la defensa de su derecho de contradicción.

No valoraron adecuada de los factores de amenaza que pueden comprometer la seguridad del accionante.

En cuanto a este tema, se tiene que le asiste razón al tutelante, en el sentido de que, la UNP en la resolución No. 9627 de diciembre 15 de 2023, no le dio importancia o mejor, no se pronunció sobre las amenazas que recibió por parte de alias “ELIEER”, denunciadas ante la fiscalía General de la Nación el 15 de mayo de 2023 y comunicada a la Unidad Nacional de Protección UNP el día 30 de mayo de ese mismo año, según la misma dice que se le dio traslado al director de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional, ...

En estos casos, la Corte ha sido enfática al señalar que, la UNP debe analizar de forma razonada todas las circunstancias y elementos que incidan en el nivel de riesgo de la persona. Así mismo afirma que, una situación como la particular de amenazas será tenida en cuenta por el solo hecho de que la persona desde ese mismo momento entra a ser víctima de amenazas por parte de un grupo armado en este caso -disidencias de las FAR- y debe ser estudiada con oportuna y veraz. Precisamente, porque se presenta antecedentes de riesgo que ha sufrido una persona donde pueden hallarse patrones o elementos indicadores de alguna tendencia adversa que deba mitigarse, adoptando medidas de protección. Por ello, no resulta plausible que la UNP descarte una de esas circunstancias; sin brindar una razón diferente a que ya fue examinada en una evaluación anterior.

Por lo anterior, no resulta plausible que, UNP no tuviera en cuenta el nivel de riesgo que se presenta en el presente caso, no se consideró el contexto de las amenazas recibidas en la humanidad del denunciado, puesto con ellas significa la necesidad de ajustar su esquema de protección. Esta omisión se torna más delicada si se tiene en cuenta el grado de peligro en que se ve involucrada la vida y la seguridad personal del actor.

Conclusión

Las falencias anteriormente descritas, permiten advertir que la accionada si han transgredido los derechos fundamentales a la vida y la seguridad personal invocados por el demandante. En efecto, se constató que la UNP no observó diligentemente las pautas que la jurisprudencia constitucional ha decantado en torno a la motivación del acto administrativo que afecta las medidas de protección otorgadas a una persona. Puesto que la decisión tomada en la resolución No. 9627, del 15 de diciembre de 2023, no tuvo en cuenta los hechos de amenaza recibidos por el accionante de parte de alias "Elicer", lo que fueron puestos en conocimiento de la UNP el 30 de mayo de 2023. En todo caso, no sobra recordar que el juez constitucional dispone de amplias facultades para evaluar exhaustivamente las situaciones que puedan comprometer los derechos fundamentales de los ciudadanos,

Así las cosas, no le queda otro camino a este Juez que, tutelar los derechos fundamentales invocados por el demandante de a la vida y la seguridad personal.

En consecuencia, se ordenará a la Unidad Nacional de Protección -UNP- que, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de esta providencia, si aún no lo ha hecho, proceda a realizar un estudio del nivel de riesgo del accionante, atendiendo las observaciones realizadas en esta providencia; esto es, con base en los factores de amenaza que puedan comprometer su vida o integridad personal y que, han sido denunciadas y puestas en conocimiento ante la UNP el 30 de mayo de 2023, circunstancias que deberán ser valoradas debidamente y los resultados de esa valoración y las medidas de protección que, eventualmente, se considere pertinente adoptar, serán comunicadas al interesado mediante acto administrativo motivado de forma clara, adecuada y específica, en el que adicionalmente se informe el porcentaje de riesgo obtenido y la justificación de la necesidad y adecuación de los mecanismos de seguridad a implementar.

Síntesis de la decisión

El señor Herminso Cárdenas Montealegre, interpuso acción de tutela, alegando que la Unidad Nacional de Protección, vulneró sus derechos fundamentales a la vida y a la seguridad personal, al finalizar el esquema de seguridad, sin tener consideración de los riesgos que pueda tener su vida y seguridad personal, por las amenazas recibidas. Por tal razón pretende, se le restablezca el esquema de seguridad al cual venía teniendo por el riesgo de las amenazas por parte del grupo de las disidencias de alias mordisco.

El Juzgado encuentra que, la acción es procedente, tras haber verificado el cumplimiento de los requisitos de legitimación, inmediatez y subsidiariedad. Al contrastar esos parámetros con la situación planteada por el accionante, se concluye que dicha entidad transgredió los derechos en mención, ya que la decisión de reducir las medidas de protección que aquél tenía asignadas no obedeció a un análisis razonado respecto a las amenazas recibidas; como tampoco a la fecha no

se ha resuelto de fondo el derecho de petición elevado por el accionante 30 de mayo de 2023.

Con base en lo expuesto, el Juzgado, tutelaré los derechos de a la vida, la integridad física y la seguridad personal del accionante. En consecuencia, ordenaré a la UNP que realice un nuevo estudio del nivel de riesgo de aquél y, con fundamento en el mismo, profiera un acto administrativo que decida sobre las medidas de protección que eventualmente se requieran, atendiendo las observaciones anotadas. Así mismo, dispondrá que, mientras se agota dicho trámite, se restablezcan las medidas de protección inicialmente otorgadas al solicitante.

III. DECISIÓN

En razón y mérito de lo anteriormente expuesto, el Juzgado Promiscuo Municipal de la Macarena Meta, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por mandato de la Constitución y las leyes,

RESUELVE

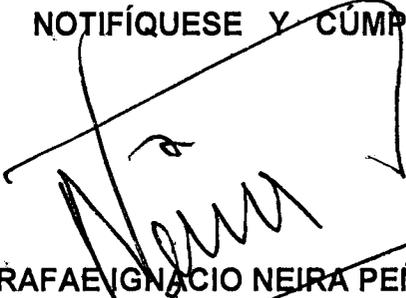
PRIMERO. TUTELAR los derechos fundamentales de a la vida y la seguridad personal del ciudadano HERMINSO CARDENAS MONTEALEGRE.

SEGUNDO. ORDENAR a la Unidad Nacional de Protección que, en el término de quince (15) días, contados a partir de la notificación de esta sentencia, realice un nuevo estudio del nivel de riesgo del accionante, el cual, deberá tomar en consideración los factores de amenaza que puedan comprometer su vida e integridad personal, teniendo en cuenta el análisis de los mismos, atendiendo las observaciones realizadas en esta providencia; esto es, con base en los factores de amenaza que puedan comprometer su vida o integridad personal y que, han sido denunciadas y puestas en conocimiento ante la UNP el 30 de mayo de 2023, circunstancias que deberán ser valoradas debidamente y los resultados de esa valoración y las medidas de protección que, eventualmente, se considere pertinente adoptar, serán comunicadas al interesado mediante acto administrativo motivado de forma clara, adecuada y específica, en el que adicionalmente se informe el porcentaje de riesgo obtenido y la justificación de la necesidad y adecuación de los mecanismos de seguridad a implementar.

TERCERO. ORDENAR a la Unidad Nacional de Protección que, en el término no superior a cinco (5) días, contados a partir de la notificación de esta sentencia, si aún no lo ha hecho y mientras se agota el trámite ordenado en el numeral SEGUNDO de este fallo, se restablezcan el esquema de seguridad al cual venía teniendo el ciudadano HERMINSO CARDENAS MONTEALEGRE, en razón de los factores de amenaza que puedan comprometer su vida e integridad personal. Esquema compuesto por un hombre para su protección y un vehículo en buenas condiciones. Este esquema estará vigente hasta tanto quede en firme el acto administrativo que notifique al interesado, los resultados del nuevo estudio del nivel de riesgo del accionante.

CUARTO. Notifíquese el presente fallo, a las partes en la forma prevista en el art. 16 del Decreto 2591/1991 y si no fuere impugnado, envíese a la Honorable Corte Constitucional, para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


RAFAEL IGNACIO NEIRA PEÑARETE
Juez

