T-123-19

Sentencia T-123/19

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Alcance constitucional

La Corte ha señalado que la seguridad presenta tres connotaciones jurídicas relevantes: (i) es un valor constitucional, (ii) es un derecho colectivo, y (iii) es un derecho fundamental

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Precisión de la escala de riesgos y amenazas para brindar protección especial por parte del Estado, fijada en sentencia T-339 de 2010

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Demandante debe probar al menos sumariamente hechos que demuestren o permitan deducir que se encuentra expuesto a una amenaza

OBLIGACIONES ESPECIFICAS DEL ESTADO FRENTE A LA PROTECCION DE LOS DERECHOS A LA VIDA Y A LA SEGURIDAD PERSONAL

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Procedimiento ordinario de medidas de seguridad adoptadas por la Unidad Nacional de Protección de acuerdo al Decreto 1066 de 2015

Referencia: Expediente T-6.844.961

Acción de tutela interpuesta por Nicklas en contra de la Unidad Nacional de Protección.

Magistrado Ponente:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de marzo de dos mil diecinueve (2019)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo y Luis Guillermo Guerrero Pérez, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente,

SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo de tutela proferido en primera instancia por el Juzgado Catorce Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá.

I. ANTECEDENTES

1. Aclaración preliminar

La Sala de Revisión, como medida rigurosa de protección de los derechos a la vida, a la integridad física y a la seguridad personal del accionante optará por suprimir de esta providencia y de toda futura publicación de la misma, su nombre real, así como cualquier otro tipo de dato personal que permita identificarlo[1].

2. Hechos

2.1. Mediante Resolución 5741 del 6 de septiembre de 2017[2], el Director General de la Unidad de Protección, en atención a la solicitud presentada ante dicha institución por el accionante, quien se desempeña como "periodista y comunicador social"[3], realizó el estudio previsto en el artículo 2.4.1.2.35 del Decreto 1066 de 2015, el cual fue posteriormente presentado ante el grupo de Valoración Preliminar, quien determinó que el riesgo de seguridad del actor era "extraordinario".

2.2. Teniendo en cuenta dicha calificación, el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREN, llevado a cabo el 4 de septiembre de 2017, exhortó ratificar las medidas de protección consistentes en un medio de comunicación, un chaleco blindado y un hombre de protección para el señor Nicklas, las cuales tendrían vigencia hasta el 7 de marzo de 2018, según la temporalidad (doce meses) aprobada a través de la Resolución 1355 del 7 de marzo de 2017[4].

2.3. Por medio de Resolución 6721 del 13 de octubre de 2017, la Unidad Nacional de Protección resolvió negativamente el recurso de reposición interpuesto por el accionante en contra de la Resolución 5741, toda vez que, en esencia, luego de realizar un recuento de las diferentes actuaciones efectuadas por la Unidad de Protección en relación con el demandante, "no se encontraron escritos en los cuales el señor Nicklas, informe de factores de amenaza, riesgo o vulnerabilidad nuevos o diferentes a los ya analizados en la última revaluación del nivel de riesgo por hechos sobrevinientes. Que no obstante lo expuesto

anteriormente, se realiza la aclaración de que si con posterioridad a esta decisión, el recurrente llegase a ser objeto de posibles situaciones de riesgo y/o amenaza, podrá solicitar un nuevo estudio de nivel de riesgo (…)”[5].

3. Demanda de tutela

3.1. El 28 de febrero de 2018, el señor Nicklas interpuso acción de tutela en contra de la Unidad Nacional de Protección, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales a la vida, al trabajo, al debido proceso, y, a la seguridad personal, pues desde el 14 de febrero de 2018 se encuentra sin protección.

3.2. Indicó que, según su opinión, existe molestia por parte de la Unidad Nacional de Protección por la publicación por él realizada en un libro de su autoría, en el cual denunció a la UNP[6] ante la Fiscalía General de la Nación “por omisión ante los asesinatos de líderes sociales en Colombia, sin embargo, de manera injustificada me desmontaron medidas de protección aun cuando para la emisión de la [Resolución 5741] me encontraba en España amparado por el status de protección internacional por el ministerio del interior de dicho país y por la ACNUR (…)”[7].

3.3. Más adelante, manifestó que también denunció ante la Fiscalía a la UNP por presuntas irregularidades con los movimientos de su esquema de seguridad, como la asignación de un vehículo sin frenos, la negativa en la asignación de viáticos con el propósito de impedir la realización de su trabajo como periodista, “vínculos de escoltas de operador privado ISVI con multinacionales que he denunciado”[8], entre otras.

3.4. Finalmente, señaló que el desmonte de su esquema de seguridad fue irregular e injustificado, sobre todo, porque durante su candidatura al Senado de la República para el periodo 2018 – 2022, sufrió agresiones a su publicidad de campaña.

3.5. Así las cosas, invocando como soporte las Sentencia SU-917 de 2010, T-591 de 2013 y T-707 de 2015, solicitó la protección de los derechos antes descritos, y, por consiguiente, ordenar a la Unidad Nacional de Protección restablecer el esquema de seguridad en las mismas condiciones que tenía, es decir, “un vehículo blindado, dos unidades de escoltas y un medio de comunicación (telefonía móvil), por un término mínimo de 12 meses por el nivel de riesgo y el trabajo que desempeño de periodismo investigativo en defensa de

derechos humanos”[9].

4. Trámite procesal

La acción de tutela fue admitida por el Juzgado Catorce Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá, por medio de auto del 1° de marzo de esta anualidad, en el cual vinculó oficiosamente al Ministerio del Interior y dispuso la notificación de esta a las partes interesadas.

5. Intervención de la entidad accionada[10]

5.1. Mediante escrito del 9 de marzo de 2018, el jefe encargado de la Oficina Asesora Jurídica de la Unidad Nacional de Protección se pronunció sobre los hechos y pretensiones de la demanda de amparo.

5.2. Indicó que, en efecto, el accionante fue atendido como población objeto del programa de protección liderado por esa Unidad, en los términos del artículo 2.4.1.2.6., numeral 8, del Decreto 1066 de 2015[11].

5.3. Señaló que el primer estudio de riesgo realizado al actor fue el 26 de mayo de 2015, en el cual se ponderó el riesgo como ordinario[12] con una matriz del 43.88%. Tras examinar nuevos hechos de amenaza aportados por la Dirección General para la Población de Periodistas, el 24 de agosto del mismo año se ponderó el riesgo como extraordinario con una matriz del 52.22%. Igual situación ocurrió el 6 de noviembre siguiente, razón por la cual, se expidió la Resolución 0254 de esa misma fecha, en la que se dispuso: “Ajustar medidas de protección de la siguiente manera: ratificar un (1) medio de comunicación, un (1) chaleco blindado y un (1) hombre de protección aprobados por trámite de emergencia. Implementar un (1) vehículo convencional y un (1) hombre de protección. Temporalidad: por seis (6) meses a partir de la firma del presente acto administrativo”[13].

5.4. Posteriormente, en sesiones del 13 de febrero y 7 de marzo de 2017, el riesgo fue calificado como extraordinario con una matriz de 50.55%, y se dispuso ajustar las medidas de protección, en el sentido de finalizar un vehículo convencional y un hombre de protección y, a su vez, ratificar un medio de comunicación, un chaleco blindado y un hombre de protección durante doce meses contados a partir de la fecha en que quedara en

firme la Resolución 1335 del 7 de marzo de 2017. Decisión que fue recurrida por el actor y confirmada por la entidad demandada a través de la Resolución 4078 del 7 de junio de la misma anualidad.

5.5. Luego, el 22 de agosto de 2017, se ponderó el riesgo como extraordinario, con una matriz del 51.66%, el cual fue puesto en conocimiento del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM, que, por medio de Resolución No. 5741 del 6 de septiembre de 2017, recomendó "ratificar un (1) medio de comunicación, un (1) chaleco blindado y un (1) hombre de protección. Temporalidad: Las medidas de protección tendrán una vigencia hasta el 7 de marzo de 2018, de acuerdo a la temporalidad inicialmente aprobada por Resolución 1335 del 7 de marzo de 2017"[14]. Dicha decisión fue recurrida por el demandante, y confirmada por la entidad accionada mediante Resolución 6721 del 13 de octubre de 2017.

5.6. De esa manera, indicó la UNP que, la ponderación del riesgo como extraordinario no determina que en todos los casos se adopten las mismas medidas de seguridad, por cuanto aquellas son fijadas por los equipos especializados conformados para ese propósito.

5.7. Aunado a ello, aclaró que el accionante no se encuentra desprotegido, pues a la fecha goza de las medidas de protección consistentes en "un (1) medio de comunicación, un (1) chaleco blindado y un (1) hombre de protección, las cuales, después de surtido el trámite de revaluación por hechos sobrevinientes, el Comité de Evaluación de Nivel de Riesgo y Recomendación de Medidas determinó eran idóneas para su caso y fueron aprobadas por la Resolución No. 5741 del 6 de septiembre de 2017, ratificada por la Resolución No. 6721 del 13 de octubre de 2017"[15].

5.8. Más adelante, explicó que las medidas de protección no son permanentes, pues las circunstancias que las motivan varían con el tiempo. Por ello, no es posible afirmar que el riesgo sufrido por el accionante en el año 2015 es el mismo actualmente. Lo anterior, con fundamento en la Sentencia T-719 de 2003, en donde se aclaró que "los fundamentos que originaron el riesgo no son perpetuos, esto es, que la especificidad, carácter individualizable, concreción, presencia, importancia, seriedad, claridad, discernibilidad, excepcionalidad y desproporción, además de ser graves e inminentes, por el contrario, estas características propias de los hechos generadores del riesgo tienden a variar con el

tiempo, y en ese sentido las medidas de protección varían ajustándose al caso concreto”[16].

5.9. Indicó que se está llevando a cabo, en favor del demandante, la respectiva revaluación por hechos sobrevinientes bajo la orden de trabajo activa No. 259278 del 28 de diciembre de 2017, atendiendo lo previsto por el parágrafo 2°, del artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015, con ocasión del informe por él presentado, en donde puso en conocimiento su condición de candidato al Senado de la República. Dicho trámite inició el 21 de diciembre de igual año, fecha en la que también fue informado el señor Nicklas del mismo.

5.10. Adicionalmente, manifestó la UNP que “el accionante pretende obviar las procedimientos establecidos en el Decreto 1066 de 2015, y recurre a la acción de tutela para sostener las medidas que le fueron finalizadas a través de la Resolución 5741 del 6 de septiembre de 2017, ratificada por la Resolución 6721 del 13 de octubre de 2017”[17].

5.11. Por lo tanto, consideró que al existir un procedimiento ordinario en la Unidad Nacional de Protección, en la revaluación del riesgo, el mismo debe ser agotado para, posteriormente, acceder a las medidas de protección, la acción de tutela no es el mecanismo idóneo de protección en este tipo de asuntos, por lo que solicitó declarar su improcedencia.

6. Pruebas relevantes aportadas al proceso

6.1. La parte demandante aportó, como pruebas documentales, las siguientes:

a. Resolución 5741 de 2017 por medio de la cual se adoptan unas recomendaciones del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM (Folios 15 a 18)

b. Oficio No. 20570-01-02-27-0362 del 19 de diciembre de 2017, dirigido para el accionante por parte del Fiscal Veintisiete Seccional de Sogamoso – Boyacá (Folio 23)

c. Oficio del 15 de febrero de 2017, mediante el cual la Defensoría del Pueblo remite al Comandante de Policía de Boyacá un derecho de petición en el que el accionante informa que “no puede aceptar un nuevo hombre de protección sin conocer sus antecedentes y sin

tener un acta de implementación de la UNP y, considera que esto vulnera su seguridad" (Folio 28)

d. Oficio OFI17-00159910JMSC 100160 del 15 de diciembre de 2017, a través del cual la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos le informa al actor que remitió sus peticiones a la Unidad Nacional de Protección (Folio 30)

e. Oficio OFI17-00040257 del 31 de octubre de 2017, de la UNP, que resuelve la petición enviada por el accionante mediante correo electrónico el 24 de octubre de 2017 (Folios 32 a 35)

6.2. La parte demandada aportó, a su turno, las pruebas documentales que a continuación se relacionan:

a. Resolución 1335 del 7 de marzo de 2017, de la UNP, "por medio de la cual se adoptan unas recomendaciones del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM" (Folios 50 y 51)

b. Resolución 4078 del 7 de julio de 2017, de la UNP, "por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición" (Folios 52 a 56)

c. Resolución 5741 del 6 de septiembre de 2017, de la UNP, "por medio de la cual se adoptan unas recomendaciones del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM" (Folios 57 y 58)

d. Resolución 6721 del 13 de octubre de 2017, de la UNP, "por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición" (Folios 59 a 64)

e. Comunicación Interna MEM17-00018375, del 21 de diciembre de 2017, por medio de la cual se solicita la revaluación del nivel de riesgo del accionante (Folio 64, respaldo, y 65)

f. Oficio OFI17-00047414 del 21 de diciembre de 2017, por medio del cual se le informa al actor el trámite descrito en el literal "e" de este numeral.

7. Actuación procesal en sede de revisión

7.1. Mediante Auto del 11 de octubre de 2018, la Sala Tercera de Revisión solicitó a la

Unidad Nacional de Protección, que informara: (i) si, en la actualidad, el señor Nicklas es beneficiario de alguna medida de protección proporcionada por dicha entidad. En caso de que la respuesta sea afirmativa, remitir los actos administrativos que así, eventualmente, lo dispongan; y (ii) ¿cuál es el estado actual de la revaluación por hechos sobrevinientes generada bajo la orden de trabajo activa No. 259278 del 28 de diciembre de 2017?

7.2. Por medio de escrito del 30 de octubre de 2018, allegado a la Secretaría General de esta Corporación, la Unidad Nacional de Protección se pronunció sobre el requerimiento realizado por la Sala.

7.3. En relación con la primera solicitud, informó que el asunto del accionante fue revaluado por temporalidad en esta anualidad y, por lo tanto, remitido al Grupo de Valoración Preliminar – GVP en sesión 13 del 9 de abril de 2018, donde fue ponderado como riesgo extraordinario con una matriz de 50.55%. Bajo ese entendido, el caso fue llevado al Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM del 25 de abril de la misma anualidad, que exhortó ajustar "las medidas de protección de la siguiente manera: ratificar un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco blindado. Finalizar un (1) hombre de protección". De ese modo, la Dirección General aceptó tales recomendaciones a través de la Resolución 3122 del 2 de mayo de 2018, estableciendo una temporalidad de las medidas por doce meses.

7.4. Respecto al segundo cuestionamiento, advirtió que, precisamente, la orden 259278 del 28 de diciembre de 2017 "culminó con la sustentación de información recopilada en el estudio técnico realizado por el profesional analista designado para el caso del señor Nicklas, sustentación que, como se manifestó en el introductorio del presente escrito, fue presentado ante los delegados del Grupo de Valoración Premiliminar – GVP, en la sesión 13 del 9 de abril de 2018".

7.6. Posteriormente, mediante auto del 21 de noviembre de 2018, la Sala de Revisión solicitó a la Unidad Nacional de Protección, un informe que indicara la correspondencia entre los porcentajes de la matriz de riesgo y los diferentes tipos de medidas de protección previstas en el artículo 2.4.1.2.11., del Decreto 1066 de 2015.

7.7. A través de escrito recibido en este despacho el 11 de enero de 2019, la Unidad Nacional de Protección respondió el cuestionamiento puntualizado en el anterior numeral,

en el sentido de aclarar que, en atención a lo previsto en el Decreto 1066 de 2015, “tanto el legislador como la jurisprudencia constitucional avalan las facultades especiales en cabeza de los cuerpos colegiados que estudian, ponderan y validan los niveles de riesgo en cada caso concreto (…) con los factores de tiempo, modo y lugar expuestos por el profesional analista del CTRAI, en cada caso concreto”[19].

8. Decisión objeto de la revisión[20]

Por medio de fallo del 13 de marzo de 2018, el Juzgado Catorce Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá declaró improcedente el amparo invocado. Ello, tras considerar que, para la fecha de presentación de la acción de tutela, el demandante contaba con un medio de comunicación, chaleco blindado y un hombre de custodia, hasta el 7 de marzo de 2018, por lo tanto, su pretensión no se acoge a los presupuestos de excepcionalidad y residualidad, en tanto que la misma se dirige a controvertir las resoluciones que realizaron el estudio de seguridad para su caso particular, de modo que tales argumentos pueden ser objeto de estudio por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en donde, además, puede solicitar medidas cautelares. Aunado a ello, recordó que desde el 21 de diciembre de 2017, la UNP se encuentra realizando la revaluación del nivel de riesgo del actor.

La decisión no fue impugnada.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

2.1. Competencia

Esta Corte es competente para conocer de los fallos de tutela materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política; los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y las demás disposiciones pertinentes, así como por su escogencia por parte de la Sala de Selección[21].

2.2. Análisis de procedencia

Previo a resolver el asunto planteado, la Sala verificará si la acción de tutela cumple con los requisitos generales de procedencia, que, para ese efecto, han sido previstos tanto el Decreto 2591 de 1991, como por múltiples pronunciamientos de esta Corporación.

2.2.1. Legitimación en la causa por activa y por pasiva

2.2.1.1. En relación con la legitimación en la causa por activa, se advierte que, quien interpone la acción de tutela, es la persona que directamente se considera afectada por la supuesta conducta omisiva desplegada por la parte demandada. Por lo tanto, no existe duda acerca del cumplimiento de este requisito.

2.2.1.2. Respecto a la legitimación por pasiva, de conformidad con los artículos 86 de la Constitución y 5° del Decreto 2591 de 1991[22], la entidad accionada es demandable por esta vía de amparo, dado que se trata de una autoridad pública a quien se le atribuye una actuación lesiva de los derechos fundamentales del accionantes. De esa manera, se cumple el presente requisito.

2.2.2. Subsidiariedad

2.2.2.1. Esta Corporación se ha pronunciado sobre el ejercicio de la acción de tutela como mecanismo de protección de los derechos fundamentales, en los cuales se promueve con la finalidad de salvaguardar el derecho fundamental a la seguridad personal de sujetos de especial protección.

2.2.2.2. Ha señalado la jurisprudencia constitucional que, en controversias relacionadas con peticiones de protección, valoraciones de nivel de riesgo, adopción de medidas prevención, entre otras, en principio, la acción de tutela no sería el procedimiento idóneo a través del cual se logre remediar el conflicto planteado, pues es claro que, al tratarse de decisiones administrativas, el ordenamiento jurídico colombiano ha previsto la posibilidad de que estas sean recurridas tanto en sede administrativa como en sede jurisdiccional a través de acciones como la de nulidad y restablecimiento del derecho.

2.2.2.3. No obstante, no resulta proporcional, y por el contrario, puede ser excesivo, someter al accionante no sólo a los extensos tiempos de un proceso judicial de esa naturaleza, sino también, “en función del grado de efectividad que el procedimiento propiamente dicho trae consigo para contrarrestar la particular complejidad de las circunstancias que los rodean, tomando en cuenta que se trata de defensores de derechos humanos, víctimas de desplazamiento forzado, amenazas, hostigamientos y actos de violencia sexual en el marco del conflicto armado interno, susceptibles de especial

protección constitucional, que claramente se hallan en contextos de vulnerabilidad acentuada y debilidad manifiesta”[23]. Igualmente, en asuntos de esta naturaleza, no resulta idónea la medida cautelar de suspensión provisional, la cual puede ser solicitada en la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, “incluso porque yendo más allá del debate entre las partes sobre la inclusión en un programa de protección o la necesidad de un reajuste con enfoque diferencial de las medidas de seguridad conferidas, se encuentra de por medio el goce efectivo de derechos fundamentales con un alto grado de importancia, como son la vida, la integridad física y la seguridad personal”[24].

2.2.2.4. Por lo anteriormente expuesto, contrario a lo afirmado por el juez de primera instancia, y según así lo ha advertido la jurisprudencia de esta Corporación, es dable concluir que el recurso de amparo es procedente como mecanismo definitivo en este tipo de procesos.

2.2.3. Inmediatez

La acción de tutela fue presentada por el accionante el 28 de febrero de 2018 y la última actuación de la Unidad Nacional de Protección, esto es, la Resolución 6721 del 13 de octubre de 2017, que resolvió el recurso de reposición interpuesto por el actor en contra de la Resolución No. 5741 del 6 de septiembre del mismo año, le fue notificada el 23 de octubre siguiente, vía correo electrónico. Por lo tanto, la demanda constitucional fue promovida dentro de un término razonable, esto es, cuatro meses y cinco días luego de la ocurrencia del supuesto hecho generador de la vulneración de los derechos fundamentales del actor.

Cumplidos los anteriores requisitos, a continuación, la Sala de Revisión formulará el problema jurídico por resolver.

3. Problema jurídico y esquema de solución

3.1. A partir de los elementos fácticos expuestos en el presente asunto, para esta Sala de Revisión, el cuestionamiento jurídico por resolver se traduce en la necesidad de establecer si existe alguna conducta lesiva de los derechos fundamentales expuestos por el accionante por parte de la Unidad Nacional de Protección, en relación con la asignación de los medios de protección respecto a su actual nivel de seguridad.

3.2. Para ello, la Sala (i) reiterará la jurisprudencia constitucional sobre el derecho fundamental a la seguridad personal, (ii) se pronunciará sobre el procedimiento ordinario en relación con las medidas de seguridad adoptados por la Unidad Nacional de Protección, para finalmente (iii) resolver el caso concreto.

4. Reiteración de la jurisprudencia constitucional sobre el derecho fundamental a la seguridad personal

4.1. En relación con lo dispuesto por la Carta Política y los instrumentos internacionales[25] que hacen parte de la legislación interna, esta Corporación ha estudiado el derecho a la seguridad personal determinando tanto su contenido como su alcance. Así entonces, la Corte ha señalado que la seguridad presenta tres connotaciones jurídicas relevantes: (i) es un valor constitucional, (ii) es un derecho colectivo, y (iii) es un derecho fundamental.

4.2. En relación con su contenido, este Tribunal ha puntualizado que el derecho a la seguridad personal es innominado, pues no se encuentra de manera expresa en la Constitución Política, sino que su estatus se explica al interpretar sistemáticamente la Norma Superior, según lo dispuesto en el preámbulo, y en los artículos 2°, 12, 17, 18, 28, 34, 44, 46 y 73, como también, en múltiples tratados internacionales que, de conformidad con la aplicación del bloque de constitucionalidad, hacen parte del ordenamiento jurídico interno, tales como: "(i) la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 7°, Nral. 1°), incorporada a la legislación colombiana mediante Ley 16 de 1972; y (ii) el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 9°, Nral. 1°), aprobada mediante Ley 74 de 1968. Así mismo, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. 1°) y la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, aceptada como costumbre internacional a partir de la promulgación de Teherán el 13 de marzo de 1968, aluden al derecho a la seguridad (art. 3°)"[26].

4.3. En torno a su alcance, como ya se advirtió, el mismo presenta tres enfoques. Respecto al primero (valor constitucional), este se origina a partir de analizar el Preámbulo de la Constitución, "al indicar que fue voluntad del pueblo soberano asegurar la vida, la convivencia y la paz, y del artículo 2°, según el cual las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades"[27], por lo tanto, la seguridad se constituye como

“garantía de las condiciones necesarias para el ejercicio de todos los derechos y libertades fundamentales por parte de las personas que habitan el territorio nacional”[28].

4.4. Frente al segundo (derecho colectivo), ha determinado esta Corporación, que es “un derecho que asiste en forma general a todos los miembros de la sociedad, quienes se pueden ver afectados por circunstancias que pongan en riesgo bienes jurídicos colectivos tan importantes para el conglomerado social, como el patrimonio público, el espacio público, la seguridad y salubridad públicas, la moral administrativa, el medio ambiente o la libre competencia económica (Art. 88, C.P.)”[29].

4.5. En cuanto al tercero (derecho fundamental), la Corte dispuso que es “aquél que faculta a las personas para recibir protección adecuada por parte de las autoridades, cuandoquiera que estén expuestas a [amenazas] que no tienen el deber jurídico de tolerar, por rebasar éstos los niveles soportables de peligro implícitos en la vida en sociedad; en esa medida el derecho a la seguridad constituye una manifestación del principio de igualdad ante las cargas públicas, materializa las finalidades más básicas asignadas a las autoridades del Constituyente, garantiza la protección de los derechos fundamentales de los más vulnerables, discriminados y perseguidos, y manifiesta la primacía del principio de equidad”[30].

4.6. Bajo este contexto, la Corte ha precisado que el derecho a la seguridad personal, no se circunscribe exclusivamente a los asuntos en los que esté comprometida la libertad individual, como el caso de la protección de las personas privadas de la libertad, sino también, en los eventos en que se puedan ver afectados los derechos fundamentales a la vida y a la integrad personal, en los cuales se requiera la intervención por parte del Estado como labor protectora, es decir, proporcionando las condiciones mínimas de seguridad que permitan “la existencia de los individuos en sociedad, sin estar expuestos a riesgos extraordinarios de recibir daños en su contra”[31].

4.7. Ahora bien, a partir de lo expuesto, la Corte Constitucional ha construido una doctrina en relación con los tipos de riesgo en los que puede verse inmersa un ciudadano, y que, por consiguiente, requiere protección de su derecho a la seguridad personal. Así entonces, inicialmente, dicho riesgo fue caracterizado como mínimo, ordinario, extraordinario, extremo y consumado[32], estableciendo que esa “categorización resulta crucial para

diferenciar el campo de aplicación del derecho a la seguridad personal de las órbitas de otros dos derechos fundamentales con los cuales está íntimamente relacionado, sin confundirse con ellos: la vida y la integridad personal".

4.8. Luego, se advirtió que el derecho a la seguridad personal, "sólo se puede invocar cuando su titular está sometido a un riesgo extraordinario, mientras que, cuando se presenta un riesgo extremo que amenace la vida o la integridad personal, la persona podrá exigir que las autoridades le brinden protección especial"[33]. Asimismo, con la finalidad de dar mayor claridad terminológica, la Corte precisó el alcance conceptual entre riesgo y amenaza, señalando que, el primero, es una posibilidad de que algo suceda o no, mientras que el segundo, "supone la existencia de señales o manifestaciones que hagan suponer que algo malo va a suceder" [34].

4.9. De ese modo, cuando la jurisprudencia de este Tribunal sostiene la existencia de los tipos de riesgo extraordinario y 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"[35], razón por la cual, consideró necesario determinar, no sólo una escala de riesgos, sino también, una en la que se consignen las posibles amenazas en las que pueda involucrarse la seguridad personal[36].

4.10. Posteriormente, "resaltó que también resulta impreciso hablar de riesgo consumado, pues una vez consumado el daño, no puede hablarse de riesgo, razón por la que dicha expresión debe ser reemplazada por daño consumado"[37].

4.11. En definitiva, la escala de riesgo y amenaza, que debe ser aplicada por parte del Estado en los casos en los cuales los ciudadanos soliciten protección especial, fue adoptada por esta Corporación en los siguientes términos:

"1) Nivel de riesgo: existe una posibilidad abstracta y aleatoria de que el daño a la vida o a la integridad personal se produzca. Este nivel se divide en dos categorías: a) riesgo mínimo: categoría hipotética en la que la persona sólo se ve amenazada por la muerte y la enfermedad naturales y; b) riesgo ordinario: se refiere a aquel riesgo que proviene tanto de factores internos como externos a la persona y que se deriva de la convivencia en sociedad. En este nivel de la escala, los ciudadanos deben soportar los riesgos que son

inherentes a la existencia humana y a la vida en sociedad.

Cuando una persona pertenece a este nivel, no está facultada para exigir del Estado medidas de protección especial, pues su derecho a la seguridad personal no está siendo afectado, en la medida en la que el riesgo de daño no es una lesión pero sí, en el mejor de los casos, un riesgo de lesión.

2) Nivel de amenaza: existen hechos reales que, de por sí, implican la alteración del uso pacífico del derecho a la tranquilidad y que hacen suponer que la integridad o la libertad de la persona corren verdadero peligro. En efecto, la amenaza de daño conlleva el inicio de la alteración y la merma del goce pacífico de los derechos fundamentales, debido al miedo razonable que produce visualizar el inicio de la destrucción definitiva del derecho. Por eso, a partir de este nivel, el riesgo se convierte en amenaza. Dependiendo de su intensidad, este nivel se divide en dos categorías:

a) amenaza ordinaria: Para saber cuando se está en presencia de esta categoría, el funcionario debe hacer un ejercicio de valoración de la situación concreta y determinar si ésta presenta las siguientes características:

i. existencia de un peligro específico e individualizable. Es decir, preciso, determinado y sin vaguedades;

ii. existencia de un peligro cierto, esto es, con elementos objetivos que permitan inferir que existe una probabilidad razonable de que el inicio de la lesión del derecho se convierta en destrucción definitiva del mismo. De allí que no pueda tratarse de un peligro remoto o eventual.;

iii. tiene que ser importante, es decir que debe amenazar bienes o intereses jurídicos valiosos para el sujeto como, por ejemplo, el derecho a la libertad;

iv. tiene que ser excepcional, pues no debe ser un riesgo que deba ser tolerado por la generalidad de las personas y. finalmente,

v. deber ser desproporcionado frente a los beneficios que deriva la persona de la situación por la cual se genera el riesgo.

Cuando concurran todas estas características, el sujeto podrá invocar su derecho fundamental a la seguridad personal para recibir protección por parte del Estado, pues en este nivel, se presenta el inicio de la lesión del derecho fundamental y, en esta medida, se presenta un perjuicio cierto que, además, puede o no agravarse. Por estos motivos, la persona tiene derecho a que el Estado intervenga para hacer cesar las causas de la alteración del goce pacífico del derecho o, al menos, para evitar que el inicio de la lesión se vuelva violación definitiva del derecho.

b) amenaza extrema: una persona se encuentra en este nivel cuando está sometida a una amenaza que cumple con todas las características señaladas anteriormente y además, el derecho que está en peligro es el de la vida o la integridad personal. De allí que, en este nivel, el individuo pueda exigir la protección directa de sus derechos a la vida y a la integridad personal y, en consecuencia, no tendrá que invocar el derecho a la seguridad como título jurídico para exigir protección por parte de las autoridades.

Por lo tanto, en el nivel de amenaza extrema, no sólo el derecho a la seguridad personal está siendo violado sino que, además, también se presenta la amenaza cierta que muestra la inminencia del inicio de la lesión consumada de los derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal. De allí que, cuando la persona esté en este nivel, tiene el derecho a que el Estado le brinde protección especializada.

3) Daño consumado: se presenta cuando ya hay una lesión definitiva del derecho a la vida o a la integridad personal. En el evento de presentarse lo segundo, dicha lesión a la integridad personal también genera la protección especial no sólo frente a la integridad personal sino también frente a la vida”[38].

4.12. Sobre esa base, puede concluirse que no existe vulneración del derecho a la seguridad personal, cuando el ciudadano se encuentra sometido a un riesgo, puesto este es consecuencia normal de la condición humana y su desarrollo en sociedad, de modo que estos deben ser soportados por todas las personas. Situación diferente, “cuando la persona está sometida a una amenaza, se presenta la alteración del uso pacífico del derecho a la seguridad personal, en el nivel de amenaza ordinaria, y de los derechos a la vida y a la integridad personal, en virtud de la amenaza extrema”[39].

4.14. Lo anterior, exige por parte del Estado identificar cuál es el tipo de amenaza y, en

consecuencia, establecer los medios de protección idóneos, específicos, adecuados y suficientes a través de los cuales se evite la materialización de un daño, particularmente, de quienes se encuentran expuestos a nivel de amenaza superior "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"[41].

4.15. Dentro de este contexto, valga recordar que el reconocimiento y la efectividad del derecho a la seguridad personal, imponen al Estado una carga prestacional significativa dependiendo del grado y el tipo de amenaza existente en cada caso, razón por la cual el legislador juega un papel importante a la hora de precisar el contenido de este derecho mediante programas, procedimientos, medidas e instituciones previstas para tal fin. No obstante, la jurisprudencia constitucional ha dispuesto que en aquellos casos en los que no hay norma aplicable al caso concreto, "la autoridad administrativa competente y, en subsidio el juez, debe efectuar un ejercicio de ponderación, adicional al de determinar la intensidad de la amenaza a que está expuesta la persona, para establecer cuál es la medida de protección aplicable al caso"[42].

4.16. En síntesis, es responsabilidad del Estado "garantizar la efectividad del derecho fundamental a la seguridad personal, no sólo de las personas que están expuestas a un nivel de amenaza ordinaria, sino que tienen el deber constitucional de garantizar los derechos a la vida e integridad personal, cuando se trata de una amenaza de tipo extremo"[43]. Igualmente, "que no proceden medidas preventivas cuando se ha concretado y materializado un daño consumado, sino de otro orden, en especial sancionatorias y reparatorias"[44].

5. Procedimiento ordinario en relación con las medidas de seguridad adoptados por la Unidad Nacional de Protección

5.1. Con el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior (1066 de 2015), que fue expedido, entre otras razones, con el objetivo de "compilar y racionalizar las normas de carácter reglamentario que rigen en el sector y contar con un instrumento

jurídico único para el mismo, se hace necesario expedir el presente Decreto Reglamentario Único Sectorial", se estableció que la Unidad Nacional de Protección[45] tiene como finalidad la coordinación y ejecución de la prestación del servicio de protección para quienes determine el Gobierno Nacional, en virtud de sus actividades, situación política, "condición étnicas, de género, de su calidad de víctima de la violencia, desplazado, activista de derechos humanos, se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños contra su vida, integridad, libertad y seguridad personal o en razón al ejercicio de un cargo público u otras actividades que pueden generar riesgo extraordinario, como el liderazgo sindical, de ONGs y de grupos de personas desplazadas, y garantizar la oportunidad, eficiencia e idoneidad de las medidas que se otorgan".

5.2. De ese modo, el artículo 2.4.1.2.40 del decreto en comento, establece cuál debe ser el procedimiento que debe seguirse dentro del programa de protección ejecutado por la UNP, que inicia con la recepción de la solicitud de protección por medio del diligenciamiento del formato de caracterización por parte de la UNP, para luego proceder a su análisis y verificación, en el sentido de determinar si el peticionario pertenece o no a la población que es objeto del programa de protección, como también, la existencia de un nexo de causalidad entre el riesgo y la actividad que desarrolle el solicitante. Luego de ello, se traslada la información al Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información – Ctrai[46], que se encarga de su recopilación y análisis in situ.

5.3. Posteriormente, el asunto es examinado por el Grupo de Valoración Preliminar[47], que tiene como función estudiar la situación de riesgo (el cual es un requisito sine qua non para que el caso sea tramitado y se puedan asignar medidas de protección) para cada caso en concreto, según la información que, para ese efecto, haya sido remitida por el CTRAI. Así entonces, con dicho insumo, el GVP[48] pondera el nivel de riesgo, que puede ser ordinario (0 a 50), extraordinario (51 a 80) y/o extremo (81 a 100), por medio de una matriz, la cual "si bien se encuentra adecuadamente concebida para valorar el riesgo, está diseñada para la valoración del riesgo de casos individuales"[49]. La elaboración del nivel de riesgo, no podrá superar los 30 días hábiles, de conformidad con el numeral 3° del artículo 2.4.1.2.35, del Decreto 1066 de 2015.

5.4. Acto seguido, el GVP presenta ante el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM[50] "la determinación sobre el nivel de riesgo y un

concepto sobre las medidas idóneas a implementar”[51], para que este las valide y recomiende al Director la UNP aquellas que deban adoptarse, quien, mediante resolución susceptible de recurso de reposición[52], decidirá si adopta o no tales recomendaciones.

5.5. Según la normativa ya aludida, el nivel de riesgo de quienes hacen parte del Programa de Protección, deberá reevaluarse una vez al año, o antes, si se presentan nuevos hechos que puedan generar su variación. Igualmente, explica que las medidas de protección solo podrán ser modificadas por el Cerrem, cuando exista un cambio de las situaciones que generaron el grado de riesgo.

5.6. Por último, debe aclararse que la continuidad y la intensidad de los mecanismos de protección asignados por parte del Estado a un ciudadano que demuestre situación de amenaza, dependen del estudio del nivel de riesgo que realice la entidad designada para ese propósito, por lo tanto, mientras no se haya realizado dicho análisis, no es posible suspender las medidas ya otorgadas, es decir, que no pueden existir lapsos de desprotección que superen el término de la temporalidad inicialmente pactada.

Dispuesto entonces lo anterior, a continuación la Sala de Revisión abordará el estudio del caso concreto.

6. Solución al caso concreto

6.1. El señor Nicklas, interpuso la presente acción de tutela en contra de la Unidad Nacional de Protección, con el propósito de salvaguardar sus derechos fundamentales a la vida, al trabajo, al debido proceso y a la seguridad personal, pues según su opinión, en síntesis, al momento de presentar el recurso de amparo se encontraba sin protección. Igualmente, reprocha que la entidad demandada realizó un desmonte ilegal de su esquema de seguridad, pues no se tuvo en cuenta diferentes aspectos por él manifestados que, a su parecer, agravaban su nivel de seguridad.

6.2. En respuesta a lo anterior, en esencia, la Unidad Nacional de Protección informó que no es cierto que, al momento de presentar la demanda de tutela e, incluso, en la actualidad, el actor se encuentre sin medidas de protección, pues según el análisis de su nivel de riesgo, le fue otorgado, hasta el 2 de mayo de 2019, “un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco blindado”.

6.3. El asunto fue conocido en primera instancia por el Juzgado Catorce Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá, que declaró improcedente el amparo, toda vez que para la fecha de presentación de la acción de tutela, esto es, el 28 de febrero de esta anualidad, el señor Nicklas gozaba de medidas de protección consistentes en un medio de comunicación, chaleco blindado y un hombre de custodia, hasta el 7 de marzo de 2018. Adicionalmente, siendo la actuación reprochada un acto administrativo, su control de legalidad debió ser sometido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa.

6.4. Luego, en sede de revisión, esta Sala, mediante Auto del 11 de octubre de 2018 solicitó a la UNP, informar el estado de la revaluación por hechos sobrevinientes generada bajo la orden de trabajo No. 259278 del 28 de diciembre de 2017, como también, si en la actualidad el actor era o no beneficiario de alguna medida de protección. Ante lo cual, el 30 de octubre siguiente, dicha unidad comunicó que, precisamente, la orden de trabajo en cuestión, culminó con la expedición de la Resolución 3122 del 2 de mayo de 2018, a través de la cual se ratificó un medio de comunicación y un chaleco blindado, como también, se finalizó la asignación de un hombre de protección.

6.5. Ahora bien, para mayor ilustración, a continuación se expondrá la actividad de la Unidad Nacional de Protección en relación con el caso del accionante, para luego determinar si existe o no trasgresión de los derechos fundamentales que considera vulnerados.

RESOLUCIÓN

NIVEL DE RIESGO

MEDIDAS OTORGADAS

VIGENCIA

0254 del 6 de noviembre de 2015

Extraordinario: 52.22%

Un medio de comunicación, un chaleco blindado, dos hombres de protección y un vehículo convencional

6 meses

1335 del 7 de marzo de 2017

Extraordinario: 50.55%

Finalizar un vehículo convencional y un hombre de protección. Ratificar un medio de comunicación, un chaleco blindado y un hombre de protección

12 meses

5741 del 6 de septiembre de 2017

Extraordinario: 51.66%

Ratificar un medio de comunicación, un chaleco blindado y un hombre de protección

Hasta el 7 de marzo de 2018

3122 del 2 de mayo de 2018

Extraordinario: 50.55%

Ratificar un medio de comunicación, un chaleco blindado y finalizar un hombre de protección

12 meses

6.6. Así entonces, del resumen de las resoluciones antes trascritas, como primera medida, se advierte que el accionante ha recibido las medidas de protección que para el efecto, dentro de su órbita de competencia ha establecido la Unidad Nacional de Protección, atendiendo el procedimiento descrito en el numeral 5 de esta providencia, de modo que lo que observa la Sala, es un inconformismo del accionante con las medidas proporcionadas en relación con su nivel de riesgo, pues en el escrito de tutela solicita, expresamente, que

“se ordene a la Unidad Nacional de Protección en un término urgente restablecer el esquema de seguridad en las mismas condiciones que se tenía, es decir, un vehículo blindado, dos unidades de escoltas y un medio de comunicación (telefonía móvil), por un término mínimo de 12 meses por el nivel de riesgo y el trabajo que desempeño de periodismo investigativo en defensa de derechos humanos”[53], petición que, además, no obedece a la realidad, o, al menos, no fue probado en el expediente, pues de las resoluciones en comento, no se evidencia que al actor le haya sido asignado un vehículo blindado.

6.7. De ese modo, debe reiterarse que, si bien la seguridad personal se constituye como un derecho fundamental, la protección del mismo se encuentra sometida a ciertos trámites que deben ser tenidos en cuenta por las entidades del Estado especializadas para tal fin, como lo son, para este caso, el Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información CTRAI, el Grupo de Valoración Preliminar y el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM, por lo tanto, las medidas que estos organismos profieren son el resultado de estudios técnicos que, precisamente, determinan el grado o nivel de riesgo en que pueda encontrarse la persona, y, luego, es la dirección de la Unidad Nacional de Protección quien decide si acoge o no sus recomendaciones, tal y como se hizo en el caso del accionante.

6.9. Además de lo anterior, en concordancia con la parte dogmática de esta sentencia, en cuanto refiere a que no solo es suficiente solicitar protección ante el Estado, sino que tal petición debe estar acompañada de algún tipo de prueba, al menos sumaria, de los hechos que denoten que el solicitante se encuentra expuesto a una amenaza, lo cierto es que no existe en el expediente material probatorio del cual pueda deducirse un riesgo inminente que haya sido desconocido por la Unidad Nacional de Protección, pues, se reitera que, en la actualidad, según lo dispuesto en la Resolución 3122 de 2018, confirmada por la Resolución 5289 del mismo año, el actor, de conformidad son su nivel de riesgo, goza de un medio de comunicación y un chaleco blindado.

6.10. Sin perjuicio de lo anterior, se evidencia en las resoluciones antes descritas, que el accionante invocó como hechos que afectan su nivel de riesgo, algunas denuncias por él presentadas ante la Fiscalía General de la Nación, las cuales, según la jurisprudencia de esta Corporación tienen carácter informativo, pues estas se limitan “a poner en

conocimiento de la autoridad encargada de investigar, la perpetración de una conducta presumiblemente delictuosa, con indicación de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se realizó y de los presuntos autores o partícipes, si fueren conocidos por el denunciante"[54]. Sin embargo, la Unidad Nacional de Protección remitió dicha documentación al grupo de Solicitudes de Protección, "para que en el marco de sus competencias evalúen y determinen si los hechos indicados por el señor Nicklas cumplen los requisitos para dar inicio a la ruta de protección conforme al artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015 adicionado y modificado por el Decreto 567 de 2016"[55]. De esa manera, no puede reprocharse el actuar de la entidad accionada, pues, como ya fue advertido, sus actuaciones han estado sujetas a los parámetros normativos vigentes.

6.11. Ahora, si bien no se probó que la Unidad Nacional de Protección haya vulnerado los derechos fundamentales invocados por el accionante, sí advierte la Sala que entre la vigencia de las medidas adoptadas mediante la Resolución 5741 del 6 de septiembre de 2017 que culminaron el 7 de marzo de 2018, y, las aprobadas por medio de la Resolución 3122 empezaron el 2 de mayo del mismo año, existió un periodo en el cual el actor se encontró sin medida de protección alguna, por lo tanto, atendiendo lo previsto en esta sentencia, en cuyo texto se puntualizó que mientras no se haya realizado el análisis del nivel de riesgo, "no es posible suspender las medidas ya otorgadas, es decir, que no pueden existir lapsos de desprotección que superen el término de la temporalidad inicialmente pactada", se advertirá a la Unidad Nacional de Protección para que no retire las medidas de protección asignadas al accionante, sin antes obtener el resultado del nivel del riesgo, el cual, como ya fue explicado, es el insumo principal para determinar qué medidas deben adoptarse para garantizar el derecho fundamental a la seguridad personal. Es decir, que tanto para el caso en concreto, como para los que a futuro resuelva la entidad, esta deberá dar cumplimiento estricto al término de 30 días para la elaboración del nivel de riesgo, previsto en el numeral 3° del artículo 2.4.1.2.35, del Decreto 1066 de 2015.

6.12. Por todo lo expuesto, esta Sala de Revisión revocará la decisión proferida por el Juzgado Catorce Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Bogotá que declaró improcedente el amparo solicitado por el señor Nicklas, para en su lugar, negar la acción de tutela.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia del Juzgado Catorce Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Bogotá del 13 de marzo de 2018, que declaró improcedente el amparo invocado por el señor Nicklas. En su lugar,

SEGUNDO.- NEGAR la acción de tutela interpuesta por el señor Nicklas, en los términos señalados en la presente providencia.

TERCERO.- ADVERTIR a la Unidad Nacional de Protección para que no retire las medidas de protección asignadas al accionante, sin antes obtener el resultado del nivel del riesgo. Es decir, que tanto para el caso en concreto, como para los que a futuro resuelva la entidad, esta deberá dar cumplimiento estricto al término de 30 días para la elaboración dicho nivel, previsto en el numeral 3° del artículo 2.4.1.2.35, del Decreto 1066 de 2015.

CUARTO.- LÍBRESE por Secretaría General las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Este tipo de medidas de protección han sido adoptadas por la Corte Constitucional en múltiples procesos en los que la difusión pública de la respectiva sentencia o resolución judicial repercutiría ostensiblemente en los derechos a la vida, integridad física y moral, seguridad personal e intimidad de las partes o de quienes tengan un interés legítimo en la causa. Sobre el particular, pueden consultarse las Sentencias T-523 de 1992, T-442 de 1994, T-420 de 1996, T-1390 de 2000, T-1025 de 2002, T-510 de 2003, T-794 de 2007, T-302 de 2008, T-841 de 2011, T-851A de 2012, T-977 de 2012, T-058 de 2013, T-453 de 2013, T-595 de 2013, T-532 de 2014, SU-617 de 2014 y T-878 de 2014.

[2] "Por medio de la cual se adoptan unas recomendaciones del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas –CERREM".

[3] Descripción realizada por la Unidad Nacional de Protección VISIBLE en el Folio 59 del expediente.

[4] Expedida por la Unidad Nacional de Protección.

[5] Folio 63, respaldo.

[6] Siglas que identifican a la Unidad Nacional de Protección.

[7] Folio 2.

[8] Folio 3.

[9] Folio 4.

[10] Folios 42 a 49.

[11] "Periodistas y comunicadores sociales".

[12] En la misma contestación, se explica que el riesgo puede ser: ordinario, extraordinario y extremo, el cual es determinado por el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendaciones de Medidas – CERREM, que es un cuerpo colegiado, quien recomienda al Director de la Unidad Nacional de Protección la implementación, ajuste y/o cambio de las medidas de seguridad, siempre y cuando a ello hubiere lugar o, por el contrario, la finalización o suspensión de las mismas.

[13] Folio 42, respaldo.

[14] Folio 43.

[15] Ídem.

[16] Folio 44.

[17] Folio 44, respaldo.

[18] Reglamento Interno de la Corte Constitucional.

[19] Folio 71, respaldo (cuaderno Corte Constitucional)

[20] Folios 21 a 31 del cuaderno 2.

[22] "Artículo 5°. Procedencia de la acción de tutela. La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2 de esta ley (…)." (Subrayado fuera del texto original).

[23] Sentencia T-124 de 2015.

[24] Ídem.

[25] Por ejemplo: el artículo 3º de la Declaración Universal de Derechos Humanos; el literal b, del artículo 5º Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; el numeral 1° del artículo 16 de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares; el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; entre otros.

[26] Sentencia T-078 de 2013.

[27] Sentencia T-078 de 2013.

[28] Sentencia T-719 de 2003.

[29] Ibídem.

[30] Ídem.

[31] Ibídem.

[32] Sentencia T-719 de 2003.

[33] Cfr. Cita 27.

[34] Sentencia T-339 de 2010.

[35] Ídem.

[36] Al respecto, en dicha oportunidad, la Corte señaló: "[N]o se debe hablar únicamente de escala de riesgos sino de escala de riesgos y amenazas pues los dos primeros niveles de la escala se refieren al concepto de riesgo en la medida en la que, en estos niveles, existe una posibilidad abstracta y aleatoria de que el daño se produzca. En cambio, en los dos últimos niveles de la escala, ya no existe un riesgo únicamente sino que existe una amenaza en la medida en la que existen hechos reales que, por su sola existencia, implican la alteración del uso pacífico del derecho atacado y hacen suponer que la integridad de la persona corre peligro".

[37] Sentencia T-078 de 2013.

[38] Sentencia T-339 de 2010.

[39] Sentencia T-339 de 2010.

[40] Sentencia T-078 de 2013.

[41] Ídem.

[42] Ibídem.

[43] Cfr. Sentencia T-078 de 2013.

[44] T-719 de 2003.

[45] Creada por medio del Decreto 4065 de 2011.

[46] De acuerdo con el artículo 2.4.1.2.33. “podrá estar conformado por personal de la Unidad Nacional de Protección y de la Policía Nacional. El Director de la Unidad Nacional de Protección determinará la conformación del CTRAI, para lo cual coordinará previamente con la Policía Nacional su participación dentro del mismo”.

[48] Siglas de “Grupo de Valoración Preliminar”.

[49] Corte Constitucional, Auto 266 de 2009.

[50] El Cerrem tiene como funciones, además de las ya descritas, según el artículo 2.4.1.2.38 del Decreto 1065 de 2015, las siguientes: “4. Recomendar, de manera excepcional, medidas de protección distintas a las previstas en el artículo 2.4.1.2.11, numeral 1.1., conforme al parágrafo 2°, del citado artículo. 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”.

[51] Numeral 2, del artículo 2.4.1.2.35 del Decreto 1065 de 2015.

[52] Según lo dispuesto por el artículo 76 de la Ley 1437 de 2011 y los artículos 2.4.1.2.40, numeral 8, 2.4.1.2.45, y 2.4.1.2.47, numeral 4 del Decreto 1066 de 2015.

[53] Folio 4 del expediente.

[54] C-1177 de 2005.

[55] Folio 32 del cuaderno de la Corte.