

Sentencia T-224/14

DERECHO FUNDAMENTAL A LA SEGURIDAD PERSONAL-Alcance y contenido

La jurisprudencia de esta Corte ha resaltado que la noción de “seguridad” se proyecta en tres dimensiones distintas, a saber: (i) como un valor constitucional, (ii) como un derecho colectivo y (iii) como un derecho fundamental. La Corte ha señalado que el derecho a la seguridad personal no se ciñe únicamente a los eventos en los que esté comprometida la libertad individual (protección de las personas privadas de la libertad), sino que comprende todas aquellas garantías que por cualquier circunstancia pueden verse afectadas y que necesitan protección por parte del Estado; concretamente, la vida y la integridad personal como derechos básicos para la existencia misma de las personas.

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Obligaciones constitucionales básicas de las autoridades para preservarlo

El Estado tiene la obligación de garantizar a todos los residentes la preservación de sus derechos a la vida y a la integridad física, como manifestación expresa del derecho fundamental a la seguridad personal, entendida como una obligación de medio y no de resultado, por virtud del cual son llamadas las diferentes autoridades públicas a establecer los mecanismos de amparo que dentro de los conceptos de razonabilidad y proporcionalidad resulten pertinentes a fin de evitar la lesión o amenaza de sus derechos.

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

La jurisprudencia constitucional ha determinado diferentes escalas de riesgos con el fin de identificar objetivamente cuándo una persona puede solicitar protección especial por parte del Estado, precisando que tal clasificación resulta de gran importancia 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”.

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL DENTRO DEL MARCO DEL CONFLICTO ARMADO

INTERNO/DOCTRINA DE LOS NIVELES DE RIESGO Y AMENAZA

Este tribunal ha considerado necesario precisar la diferencia entre “riesgo” y “amenaza”, con el fin de determinar en qué ámbito se hace necesario que la administración otorgue medidas de protección especial. El riesgo es siempre abstracto y no produce consecuencias concretas, mientras que la amenaza supone la existencia de señales o manifestaciones que hagan suponer que algo malo va a suceder. En otras palabras, la amenaza supone la existencia de signos objetivos que muestran la inminencia de la agravación del daño. Por este motivo, cualquier amenaza constituye un riesgo pero no cualquier riesgo es una amenaza.

UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION-Objetivo

Con el objeto de proteger de manera especial a las personas que con ocasión del ejercicio de su cargo, actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, que se encuentran en circunstancia de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños a su vida, integridad personal o libertad, el Estado creó la Unidad Nacional de Protección, dentro del cual se dispuso que dicha entidad especializada debía asumir las funciones que ejercía el Ministerio del Interior y el Departamento Administrativo de Seguridad -DAS-.

UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION-Naturaleza jurídica

La UNP es una unidad administrativa especial del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio, adscrita al Ministerio del Interior, con carácter de organismo nacional de seguridad. Entidad ésta que junto con la Policía Nacional y el Ministerio del Interior tiene a su cargo el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, a la libertad, a la integridad y a la seguridad de las personas, grupos y comunidades que están en situación de riesgo extraordinario con base en el artículo 1º del Decreto 4912 de 2011.

DERECHO A LA VIDA, A LA INTEGRIDAD PERSONAL Y FAMILIAR-Orden a la UNP valorar nuevamente de manera objetiva y razonada la situación del accionante, incluyendo las variables que sean necesarias con miras a determinar el grado de riesgo

DERECHO A LA VIDA, A LA INTEGRIDAD PERSONAL Y FAMILIAR-Orden a la UNP que, como medida provisional, se implemente a favor del accionante un esquema de seguridad

Referencia: expediente T-4147697

Acción de tutela interpuesta por Orlando Fierro Perdomo en contra del Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección (UNP).

Magistrado Ponente:

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO.

Bogotá, D.C., dos (2) de abril dos mil catorce (2014)

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Jorge Iván Palacio Palacio, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente:

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo dictado por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que negó el amparo invocado por el ciudadano Orlando Fierro Perdomo y revocó la sentencia de primera instancia proferida por la Subsección “C” de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

I. Antecedentes

El ciudadano Orlando Fierro Perdomo, quien actualmente funge como Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Descongestión de Bogotá, promovió acción de tutela contra el Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección (en adelante UNP), por considerar vulnerados sus derechos fundamentales y los de su familia a la dignidad humana, a la vida, a la integridad personal, a la tranquilidad y a desempeñar cargos públicos.

1. Hechos relevantes.

1. El accionante señala que desde 1991 se ha desempeñado como juez de la República,

sobre todo en la especialidad penal, conociendo procesos por hechos cometidos por organizaciones al margen de la ley y por servidores públicos.

2. Indica que el 9 de junio de 2006 el Comité de Protección Especial del Departamento Administrativo de Seguridad -DAS- calificó el nivel de riesgo y amenaza del accionante como “extraordinario”. A partir de esta actuación, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura dispuso su traslado del municipio de Gigante (Huila) a la ciudad de Neiva.

3. Refiere que mientras se desempeñaba como juez especializado en la ciudad de Neiva fue declarado “objetivo militar” por la Columna Móvil “Teófilo Forero” del grupo guerrillero de las FARC que operaba en la zona. Estos hechos fueron puestos en conocimiento ante la Fiscalía General de la Nación a través de denuncia presentada el 6 de julio de 2006.

4. Manifiesta que el 31 de agosto de 2007 un grupo de hombres armados, vestidos de camuflado pertenecientes a la misma columna guerrillera, incursionó en predios de su propiedad ubicada en la Vereda “La Siria”, en el municipio de Baraya, en donde fueron hurtados 45 semovientes; seguidamente asesinaron a una persona y le impartieron al administrador y a su hermano la orden de abandonar la finca. Tal situación la dio a conocer oportunamente a la Fiscalía General de la Nación.

5. Agrega que los mencionados acontecimientos se repitieron seis meses después, el 9 de febrero de 2008, día en que incursionó en el predio un nuevo grupo de hombres armados, quienes procedieron al hurto de 43 semovientes que eran los que restaban en la finca. Sobre esta circunstancia se presentó ampliación de denuncia ante la fiscalía.

6. Sostiene que a raíz del nivel de intimidación y amenaza, en julio de 2008 solicitó al Consejo Superior de la Judicatura que se implementaran medidas de seguridad para él y para su familia. En respuesta, el Departamento de Policía le proporcionó un chaleco antibalas, un carro blindado para que lo transportara en horarios laborales y un escolta permanente de la Policía Nacional.

7. Al considerar que las medias no eran suficientes para su nivel de riesgo, en mayo de 2009 solicitó nuevamente a la entidad que se le reforzara la protección a él y a su familia. Afirmó que su vida corría peligro ya que en horas no laborales quedaba desprotegido; que

las amenazas de las cuales ha venido siendo objeto obedecían a los casos que ha conocido en ejercicio de sus funciones[1].

8. Aduce que en agosto de 2009 fue designado provisionalmente como Magistrado de la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior de Bogotá, cargo que desempeñó desde septiembre de 2009 hasta diciembre de 2010; luego fue nombrado nuevamente en enero de ese año como Magistrado Adjunto del Magistrado Hermes Darío Lara Acuña.

Señala que durante esos periodos conoció del proceso que se surtía contra el Coronel Luis Alfonso Plazas Vega y de la medida de aseguramiento dictada en contra del señor Andrés Felipe Arias Leiva ex Ministro de Agricultura y Crédito Público, alega que a partir de estos se generaron fuertes pronunciamientos en los medios de comunicación, lo cual aumentó el grado de intimidación.

9. Asevera que en agosto de 2011 un hombre armado, vestido de civil, que se movilizaba en motocicleta, se presentó a la portería de su residencia aduciendo que era policía, preguntando por el dueño de la propiedad y señalando que venía a hacer un allanamiento. No obstante, al indicarle el celador que los dueños no se encontraban, el hombre abandonó la propiedad.

10. Añade que ese mismo mes presentó nuevamente una petición ante el Presidente del entonces Consejo Superior de la Judicatura, solicitando el refuerzo de las medidas de seguridad para él y para su familia. No obstante, afirma que como consecuencia de la denuncia y de la decisión tomada contra el ex Ministro, el General José Vicente Segura y el Coronel Jesús María Losada, sin ofrecer mayores explicaciones, le retiraron los escoltas que le habían asignado.

11. Adiciona que además de haber sido objeto de seguimiento por parte de personas extrañas, mientras se encontraba en la ciudad de Bogotá, le comentaron que un allegado de uno de los milicianos que murió el día en que se llevaron su ganado (agosto de 2007) se encontraba trabajando como jardinero en el conjunto residencial donde vivía su esposa e hijos, circunstancia que puso en conocimiento de las autoridades.

12. Precisa que mientras se encontraba en la ciudad de Neiva, en enero de 2013, fue abordado por un intendente de la Policía que prestaba seguridad en esa zona, quien le

recomendó no visitar los predios de su propiedad toda vez que existía información de inteligencia que indicaba que las FARC iban a llevar a cabo el secuestro de un “funcionario judicial”. De esta nueva situación presentó la respetiva denuncia ante la fiscalía.

13. Explica que la anterior información le fue confirmada telefónicamente en el mes de marzo del mismo año (2013), por un sargento del ejército que se desempeñaba como “analista blanco FARC”, perteneciente a la Sección Segunda de Inteligencia del Batallón de Tenerife.

Sostiene que ese dato le fue ratificado luego de manera presencial por el mismo sargento, quien en esa ocasión le mencionó que había noticia de que las FARC habían realizado un pago para su secuestro. Estos hechos fueron narrados por el sargento y su escolta en testimonio recepcionado por la Fiscalía Seccional de Neiva.

14. En razón a lo anterior, expone que en el mes de febrero de 2013 solicitó directamente ante el Ministerio del Interior, a través de la UNP, que le fueran suministradas las medidas de protección de vehículo blindado y escoltas a él y su familia.

15. De igual forma, dice que mediante oficios del 12 de marzo de 2013, el Presidente de la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá solicitó a la Dirección de Protección y Servicios Especiales de la Rama Judicial y a la Policía que, de manera inmediata, tomaran medidas de seguridad para salvaguardar la vida del accionante. Al respecto, señala que las entidades competentes le informaron que debía someterse a un nuevo estudio de seguridad.

16. Advierte que la situación de riesgo en la que se encuentra desde el año 2004 se mantiene en las mismas condiciones; que incluso es abordado por personas en la calle y también en su despacho, quienes se presentan a interrogarlo acerca de los casos que maneja.

En atención a los hechos narrados, el señor Orlando Fierro Perdomo acude en acción de tutela solicitando: (i) que se declare que se encuentra en situación de riesgo excepcional; (ii) que se declare que el Ministerio del Interior, a través de la UNP, tiene la obligación de implementar todas las medidas de seguridad que le permitan el disfrute a él y su familia de los derechos a la dignidad, a la vida, a la integridad, a la tranquilidad y al desempeño de cargos públicos; y (iii) que como consecuencia de lo anterior, las entidades en mención

dispongan la protección de su domicilio y lugar de trabajo, y garanticen sus desplazamientos mediante la asignación de vehículo blindado y escoltas.

2. Trámite procesal.

El 22 de mayo de 2013 la Subsección “C” de la Sección 2ª del Tribunal Administrativo de Cundinamarca admitió la solicitud de amparo y procedió a notificar al Ministerio del Interior y a la UNP para que se pronunciaran sobre los hechos. De igual forma, ofició a la Secretaría General de esta última para que informara al despacho acerca del trámite dado a los escritos de fechas 8 de febrero de 2013 (donde el accionante solicitó medidas de protección para él y su familia) y 12 de marzo del mismo año (presentado por el Presidente de la Sala Penal del Tribunal de Bogotá).

3. Posición de las entidades demandadas.

3.1. Mediante escrito del 27 de mayo de 2013, el Ministerio del Interior alegó carecer de legitimación por pasiva dentro del proceso de tutela. Esto al señalar que en virtud del artículo 16 del Decreto Ley 4065 de 2011, “por el cual se crea la Unidad Nacional de Protección (UNP), se establecen su objetivo y estructura”, correspondía a esa entidad “desarrollar la valoración del riesgo, con el fin de identificar de forma oportuna y con enfoque diferencial los niveles de riesgo de personas, grupos y comunidades de acuerdo a las poblaciones objeto de los programas de protección a cargo de la Entidad”. En tal sentido, solicitó al juez de conocimiento denegar las pretensiones en lo que respecta a ese ministerio.

3.2. El 27 de mayo de 2013 el Director de la Oficina Jurídica de la UNP solicitó que se declarara la improcedencia de la acción de tutela.

Comenzó por hacer un recuento completo de las disposiciones normativas que regulan la actividad, bajo la premisa de que “es obligación del Estado la protección integral de las personas que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón al ejercicio de su cargo”.

En cuanto al caso concreto del señor Fierro Perdomo, señaló que mediante oficio del 14 de

marzo de 2013 se le había informado que su caso había sido estudiado por el Grupo de Valoración Preliminar, el día 13 de ese mismo mes, y que se encontraba pendiente de ser analizado por el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendaciones de medidas (en adelante CERREM).

Finalmente, indicó que después de haber revisado el sistema de información de la UNP, se encontró “que los precitados no [habían] allegado nuevas solicitudes de protección por lo tanto para efectuar el trámite y tener certeza del estado de riesgo en el que se encuentra el señor Orlando Fierro Perdomo, es necesario volver a realizar el procedimiento. Es decir, antes de interponer una acción de tutela se debió agotar el procedimiento ordinario del programa de protección reglamentado en el artículo 40 del Decreto 4912 de 2011 o en su defecto solicitar el trámite de emergencia para luego ser validado o desvirtuado, de todas formas con un estudio de nivel de riesgo, tal y como lo señala la normatividad vigente”.

En tal sentido, concluyó que el actor tiene otros medios a través de los cuales pueden hacer efectivos sus derechos.

II. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN.

1. Sentencia de primera instancia.

Mediante providencia del 30 de mayo de 2013, la Subsección “C” de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca resolvió amparar de manera transitoria los derechos fundamentales del señor Orlando Fierro Perdomo. Ordenó a la UNP que brindara las medidas de protección necesarias para garantizar la vida del accionante y de su familia, hasta tanto su caso fuera presentado ante el respectivo comité y este resolviera de manera definitiva acerca de su situación.

Como sustento de la decisión adujo la falta de legitimación por pasiva del Ministerio del Interior, toda vez que el Decreto Ley 4912 de 2011 efectivamente radica en cabeza de la UNP la protección de los servidores públicos que se encuentran en riesgo.

En cuanto a la situación del actor, señaló que si bien la UNP en el escrito de contestación indicó que el caso ya había tenido una valoración preliminar, no había ofrecido explicaciones del porque no se había surtido el trámite consecuencial ante CERREM, ni

indicó si este se encontraba incluido dentro de la agenda a tratar en la próxima sesión; e igualmente omitió señalar las razones por las cuales, transcurridos más de dos meses desde la mencionada valoración preliminar, no se había adelantado el trámite.

Concluyó que dicha situación desconoció el deber del Estado de brindar protección integral a las personas que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades, mediante la adopción de medidas especiales encaminadas a salvaguardar sus derechos.

2. Impugnación.

2.1. El Jefe de la Oficina Jurídica de la UNP impugnó la decisión arguyendo que en sesión del 10 de mayo de 2013 CERREM validó la ponderación de riesgo realizada por el grupo de Valoración Preliminar para el accionante, obteniendo una calificación de riesgo “ordinario”, ante lo cual se desestimó la necesidad de incluir al actor y su familia en el programa de protección.

Agregó que dicha valoración obedeció a un estudio serio y ponderado de la situación del accionante, en el que se descartó que el riesgo de seguridad fuera “actual, inminente, serio, individualizable, concreto, presente, importante, claro, discernible, excepcional y desproporcionado”, por lo que no era procedente asignarle el esquema de seguridad pretendido.

2.2. El señor Orlando Fierro Perdomo, en escrito radicado con posterioridad al término que tenía para impugnar (19 de junio de 2013), solicitó que se descartaran los argumentos expuestos por la UNP y en su lugar se modificara la decisión del a quo en el sentido de reconocerle la situación de riesgo excepcional, y consecuentemente se le impartiera a la entidad accionada la orden de implementar, no de manera transitoria sino definitiva, todas las medidas de seguridad.

Consideró que conforme con las pruebas allegadas se había demostrado tanto su situación de riesgo excepcional como la de su familia.

Estimó que ante hechos tan evidentes no entiende la desidia de la entidad encargada de prestar protección a quienes se encuentran en situación de riesgo apremiante, en tanto las

amenazas provienen del grupo guerrillero de las FARC. Además, que se trata de una situación latente, materializada de manera paulatina, por lo que lo único que busca es preservar su vida y la de los miembros de su familia.

Negó la afirmación ofrecida por la entidad accionada en el sentido de que le haya dado respuestas a sus solicitudes, a través del oficio OFL13-00005909 del 14 de marzo de 2013, toda vez que a la fecha no había recibido comunicación de ninguna índole.

Finalmente, alegó el incumplimiento de la unidad respecto de la orden impartida transitoriamente por un juez constitucional.

2.3. Luego, mediante escrito del 25 de junio de 2013, el actor consideró que la evaluación de riesgo donde fue calificado como “ordinario” presentaba las siguientes falencias: (i) no estaba acorde con la situación real en la que se encuentra; (ii) no tuvo en cuenta que el solo ejercicio de la función judicial de juez en el área penal genera riesgo; y (iii) tampoco valoró que las amenazas de las que ha venido siendo objeto provienen de un grupo guerrillero de las FARC.

3. Sentencia de segunda instancia.

La Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado declaró terminada la acción de tutela por hecho superado, toda vez que conforme con el escrito de impugnación presentado por la UNP, donde CERREM determinó que el nivel de riesgo del accionante y su familia era ordinario, y no era procedente ordenar medidas de protección especial.

Agregó que al ser agotado el procedimiento legalmente previsto para decidir si son procedentes las medidas de protección, mal haría el juez de tutela intervenir para evaluar la decisión adoptada por dicha unidad. Sin embargo, señaló que si el actor consideraba que su situación había variado podía solicitar nuevamente la inclusión en el programa de protección, de conformidad con el parágrafo 3º del artículo 40 del Decreto 4912 de 2011 que consagra que “las medidas de protección solo podrán ser modificadas por el CERREM cuando exista una variación de las situaciones que generaron el nivel de riesgo”.

III. PRUEBAS.

De las pruebas que obran en el expediente se destacan:

- Denuncia presentada el 6 de junio de 2006 ante el CTI de la Fiscalía con sede en Neiva. En el documento se destaca que los hermanos del accionante fueron retenidos durante varias horas en un predio de su propiedad, por miembros del Frente 17 de la FARC. También, que fue citado en dos ocasiones por “alias el Tigre”, con la advertencia de que no le diera información a nadie acerca del encuentro y bajo la amenaza de que si incumplía “lo [hacían] subir a la fuerza o le [daban] donde más le [dolía]”. Por último, declara que ha recibido llamadas extrañas preguntando por información y que no había hecho denuncias por estos hechos por el temor que ello le generaba. (Cuaderno original, folio 25)

- Escrito de la Oficina de Protección Especial del DAS, de fecha 9 de junio de 2006, dirigido a la Oficina de Asesoría para la Seguridad de la Rama Judicial, en la cual se remite el estudio de seguridad emitido por el Comité Técnico y que avala el nivel de riesgo “extraordinario” para que se adopten las medidas necesarias. No obstante, no obra el referido estudio. (Cuaderno original, folio 42)

- Formato Único de Noticia Criminal de fecha 31 de agosto de 2007, en el cual el accionante pone en conocimiento de las autoridades el hurto de 45 semovientes por parte de miembros de las FARC, y la amenaza de desalojo que recibieron los trabajadores de la finca. (Cuaderno original, folio 32)

- Formato de ampliación de denuncia de fecha 23 de septiembre de 2008, en el cual el actor declara que nuevamente fueron hurtados semovientes de su propiedad por parte del grupo armado de las FARC, señalando que esta vez fue con colaboración del Presidente de la Junta de Acción Comunal de la Vereda la Siria. (Cuaderno original, folio 34)

- Escrito de fecha 18 de mayo de 2009, dirigido a la Presidencia de la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura de Neiva, en el cual el actor pone de presente las distintas amenazas de las que ha sido objeto y solicita se tomen medidas de seguridad para poner a salvo su vida y la de su familia. (Cuaderno original, folio 62)

- Copia del artículo publicado en “RCN La Radio”, el 8 de julio de 2011, titulado

“Comunidad jurídica apoya a magistrado que ordenó detener al ex ministro Arias”.
(Cuaderno original, folio 49)

- Copia del artículo publicado en “el planeta.co”, el 27 de julio de 2011, titulado “duros cuestionamientos del ex presidente Uribe a Magistrado Orlando Fierro”. (Cuaderno original, folio 45)

- Copia del artículo publicado en “elespectador.com”, el 28 de julio de 2011, titulado “judicatura tilda de conjeturas calificativos de Uribe a magistrado”. (Cuaderno original, folio 47)

- Copia del artículo publicado en “Minuto30.com”, el 7 de agosto de 2011, titulado “Orlando Fierro, encarceló a Andrés Arias, denuncia amenaza contra su vida”. (Cuaderno original, folio 50)

- Escrito de fecha 8 de agosto de 2011, dirigido al Presidente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, en el cual reitera la solicitud de protección de él y su familia. Como sustento refiere los hechos presentados hasta esa fecha. (Cuaderno original, folio 36)

- Escrito de fecha 18 de mayo de 2012, dirigido por el accionante al Presidente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, en el cual solicita su traslado por razones de seguridad a otro juzgado en la ciudad de Bogotá. (Cuaderno original, folio 40)

- Escrito de fecha 4 de junio de 2012, dirigido a la Presidencia del Consejo Superior de la Judicatura, en el cual el actor hace una relación de las amenazas de las que ha sido víctima. En esta oportunidad señaló también que visualizaba constantemente un vehículo con las placas cubiertas de barro estacionado frente a su casa y que una persona que estuvo secuestrada por las FARC le mencionó que el jefe guerrillero del Frente 17 le había mandado a decir que le recomendaba “que se cuidara que le tenía muchas ganas”. Ante esta situación, solicitó ser trasladado a otro juzgado en la misma ciudad de Bogotá. (Cuaderno original, folio 59)

- Escrito de fecha 24 de julio de 2012, dirigido tanto al Consejo Seccional de la Judicatura del Huila como al Presidente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura,

en el cual el accionante informa de su reintegro al cargo de carrera en la ciudad Neiva y solicita se le sigan prestando las medidas de seguridad. (Cuaderno original, folios 43 y 44)

- Escrito de ampliación de denuncia de fecha 25 de enero de 2013, dirigido a la Oficina de Asignaciones de la Fiscalía General de la Nación, en el cual pone de presente la información que la habían transmitido una patrulla de la Policía del posible secuestro de un funcionario judicial en la zona donde se encontraba ubicada su finca. (Cuaderno original, folio 28)

- Escrito de fecha 8 de febrero de 2013, dirigido a la Dirección de la UNP en el que el accionante solicita le sea nuevamente asignado un vehículo blindado permanente y escoltas, dadas las amenazas que tiene en su contra. (Cuaderno original, folio 53)

- Escrito de fecha 12 de marzo de 2013, dirigido a la Dirección de Protección y Servicios Especiales de la Rama Judicial, en el que el Presidente de la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá solicita tomar medidas inmediatas tendientes a proteger la vida del accionante. (Cuaderno original, folio 57)

- Declaración juramentada ante la Fiscalía de Neiva de un Sub Oficial del Ejército Nacional, el día 6 de mayo de 2013. Allí el declarante señaló que el motivo de la diligencia era “colocar en conocimiento al parecer el posible secuestro del señor Orlando Fierro Perdomo”. Igualmente, indicó que en el mes de marzo había sido contactado por un hombre que se hacía llamar “Diego”, quien le puso una cita en un lugar de la ciudad de Neiva, a la cual se dirigió en compañía del conductor y Soldado Profesional del Ejército Norbey Chala Polanía.

Agregó que “Diego” le manifestó que la guerrilla lo había obligado y pagado un millón (\$1.000.000) de pesos para que viajara a Neiva y ubicara los lugares y momentos en que el señor Orlando Fierro visitaba esa ciudad, para avisarle a los informantes de dicho grupo y llevar a cabo su secuestro.

Asimismo, el Sub oficial señaló que “Diego” le había avisado que daba esa información porque no quería que le pasara nada al señor Fierro Perdomo y luego tener cargo de conciencia. Por último, dijo que luego del encuentro con “Diego” se había comunicado con el accionante para advertirle la situación y que lo había conocido personalmente en una

visita que este hizo al Batallón donde reside. (Cuaderno original, folio 64)

- Declaración juramentada ante la Fiscalía de Neiva de un Soldado Profesional del Ejército, el día 6 de mayo de 2013. En la diligencia señaló que en el mes de marzo había conducido al Sub Oficial del Ejército Nacional a un encuentro con un informante que daría aviso del posible secuestro del señor Orlando Fierro Perdomo. No obstante, indicó que no tenía conocimiento de la información suministrada, toda vez que él lo esperó en el carro mientras conversaban. Posteriormente, se subieron los dos al vehículo para luego dejar al informante en un punto de la ciudad. (Cuaderno original, folio 67)

- Copia de un artículo que se titula “Magistrado que decidió cárcel para Andrés F. Arias teme por su vida”. (Cuaderno original, folio 52)

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

1. Competencia.

Esta Sala es competente para examinar el fallo materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema jurídico.

El señor Orlando Fierro Perdomo considera que el Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección -UNP- han vulnerado sus derechos fundamentales al no brindarle las medidas de protección necesarias para garantizar su seguridad y la de su familia, tras ser objeto de intimidaciones contra su vida por parte del grupo guerrillero de las FARC.

Teniendo en cuenta los antecedentes reseñados, le corresponde a esta Sala de Revisión determinar si la decisión de la UNP, consistente en suspender las medidas de seguridad a un funcionario de la Rama Judicial, quien ha sido víctima de amenazas en razón de los cargos que ha desempeñado, vulneró o amenazó sus derechos fundamentales a la dignidad humana, a la vida, a la integridad y a la tranquilidad personal y familiar.

Para ello esta Sala comenzará por reiterar su jurisprudencia en relación con (i) el alcance del derecho a la seguridad personal; (ii) el derecho a la seguridad de algunas personas

dentro del marco del conflicto armado interno; (iii) la escala de riesgos y amenazas para brindar protección especial por parte del Estado; y (iv) la UNP, entidad encargada de adoptar las medidas de protección. Con base en ello (v) resolverá el caso concreto.

3. El derecho a la seguridad personal.

La jurisprudencia de esta Corte ha resaltado que la noción de “seguridad” se proyecta en tres dimensiones distintas, a saber: (i) como un valor constitucional, (ii) como un derecho colectivo y (iii) como un derecho fundamental[2].

(i) En cuanto al primer aspecto, se ha dicho que la seguridad está referida a la garantía de las condiciones necesarias para el ejercicio de todos los derechos y libertades fundamentales por parte de quienes habitan el territorio nacional. La seguridad fue uno de los objetivos que movió al Constituyente a expedir nuestro texto fundamental: el Preámbulo de la Carta dispone que fue voluntad del pueblo soberano asegurar a los integrantes de la nación la vida, la convivencia y la paz, entre otros.

En la misma dirección, el artículo 2º Superior, establece que las autoridades están instituidas para salvaguardar a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades[3].

(ii) Respecto del segundo criterio, se ha dicho que la seguridad es un derecho colectivo, es decir “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.)”[4].

(iii) Por último, en cuanto a la seguridad como derecho fundamental, se tiene que es aquél que permite a las personas recibir protección adecuada por parte de las autoridades, cuando quiera que estén expuestas a riesgos excepcionales que no tienen la obligación de sobrellevar, por rebasar los niveles normales de peligro implícitos en la vida en sociedad. Por esto, “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 por el Constituyente, garantiza la protección de los derechos fundamentales de los más

vulnerables, discriminados y perseguidos, y manifiesta la primacía del principio de equidad"[5].

Este tribunal ha señalado que el derecho a la seguridad, a pesar de que no se encuentra expresamente nominado como fundamental en la Carta Política, proviene de una interpretación sistemática de la Constitución[6] y de los diferentes instrumentos internacionales que hacen parte del ordenamiento jurídico interno, como son la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Declaración Universal de los Derechos Humanos[7].

En virtud de lo anterior, la Corte ha señalado que el derecho a la seguridad personal no se ciñe únicamente a los eventos en los que esté comprometida la libertad individual (protección de las personas privadas de la libertad), sino que comprende todas aquellas garantías que por cualquier circunstancia pueden verse afectadas y que necesitan protección por parte del Estado; concretamente, la vida y la integridad personal como derechos básicos para la existencia misma de las personas[8].

En esta medida, la jurisprudencia constitucional ha establecido que la función primordial de la labor protectora de las autoridades es la de provisionar efectivamente las condiciones mínimas de seguridad que posibilitan la existencia de las personas en sociedad, sin estar expuestos a riesgos extraordinarios de recibir daños en su contra.

La seguridad, entonces, tiene que ser entendida como valor constitucional, derecho colectivo y derecho fundamental, teniendo en cuenta que este último aspecto constituye una garantía que debe ser salvaguardada por el Estado sin limitar su ámbito de protección (solo respecto las personas privadas de la libertad), sino por el contrario extenderse a los demás bienes jurídicos que en un momento determinado necesitan la adopción de medidas de protección, a fin de garantizar la efectividad de los derechos fundamentales a la vida y a la integridad física.

4. El derecho a la seguridad de algunas personas dentro del marco del conflicto armado interno.

Este tribunal ha protegido colectivos que se encuentran en especiales circunstancias de

riesgo, tales como:

(i) Los miembros de partidos políticos que por su orientación han sido objeto de acciones violentas[9]; (ii) los testigos de casos de homicidios relacionados con alteraciones al orden público[10]; (iii) los defensores de los derechos humanos[11]; (iv) los reinsertados de grupos al margen de la ley[12]; (v) las Comunidades de Paz[13]; (vi) desplazados por la violencia[14]; y (vii) los funcionarios públicos, como el caso de los jueces de la República[15], entre otros.

Respecto de este último grupo, se tiene que, dentro del marco institucional del Estado algunos funcionarios pueden ser objeto de protección en el ámbito del amparo del derecho a la seguridad personal cuando se trata de autoridades públicas, en el evento que se llegue a acreditar directa o indiciariamente condiciones que extralimiten la normalidad de los peligros o riesgos a que están expuestos, (bien sea por la ubicación del lugar en donde realiza sus actividades, por las circunstancias del conflicto interno, o por la naturaleza de las funciones que estaba a su cargo), en aras de garantizar la vida y la integridad de los mismos[16].

En su desarrollo jurisprudencial sobre la salvaguarda del derecho a la vida, la Corte ha señalado que el Estado debe garantizar tanto el respeto como su protección. Por esto, las autoridades públicas están obligadas a abstenerse de ejecutar actos que violen dicha prerrogativa y evitar que terceras personas por cualquier motivo la desconozcan[17].

A este último aspecto se refiere el deber que les asiste a las autoridades públicas de asegurar el respeto del derecho a la vida. Es así como se le asigna una obligación positiva al Estado, consistente en actuar con eficiencia y celeridad en su tarea de defensa y cuidado de ese derecho fundamental. Este tribunal, en sentencia T-981 de 2001, sostuvo al respecto:

“El Estado debe responder a las demandas de atención de manera cierta y efectiva, pues ante la amenaza que se tiende sobre la existencia y tranquilidad de individuos o grupos que habitan zonas de confrontación o que desarrollan actividades de riesgo en los términos del conflicto, es inexcusable que el Estado pretenda cumplir con sus deberes limitándose a señalar su imposibilidad para prestar la ayuda requerida”. [18]

Tal circunstancia condujo al reconocimiento de la seguridad personal como un derecho

fundamental, al derivar su existencia de los principios de igualdad de las cargas públicas, el de justicia y equidad[19]. En palabras de la Corte:

“Con base en los mandatos constitucionales e internacionales indicados abajo, y el desarrollo jurisprudencial que ha tenido la protección de la seguridad de las personas en nuestro ordenamiento, según se reseña más adelante, para la Sala resulta claro que la seguridad personal, en el contexto colombiano, es un derecho fundamental de los individuos. Con base en él, pueden exigir, en determinadas condiciones, medidas específicas de protección por parte de las autoridades, con el objetivo de prevenir la materialización de cierto tipo de riesgos extraordinarios contra su vida o integridad personal, que no tienen el deber jurídico de soportar, y que las autoridades pueden conjurar o mitigar.

El derecho a la seguridad personal, en ese contexto, es aquel que faculta a las personas para recibir protección adecuada por parte de las autoridades, cuandoquiera que estén expuestas a riesgos excepcionales que no tiene el deber de tolerar, por rebasar estos 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 por el Constituyente, garantiza la protección de los derechos fundamentales de los más vulnerables, discriminados y perseguidos, y manifiesta la primacía del principio de equidad”.

Es así como el Estado tiene la obligación de garantizar a todos los residentes la preservación de sus derechos a la vida y a la integridad física, como manifestación expresa del derecho fundamental a la seguridad personal, entendida como una obligación de medio y no de resultado, por virtud del cual son llamadas las diferentes autoridades públicas a establecer los mecanismos de amparo que dentro de los conceptos de razonabilidad y proporcionalidad resulten pertinentes a fin de evitar la lesión o amenaza de sus derechos[20].

Ahora bien, en algunos casos se exige como carga ciudadana, fundada en el principio de solidaridad, que las personas asuman ciertos riesgos especiales, por fuera de los ordinarios que se predicen para toda la comunidad. Estos riesgos son (i) los que se derivan de la

convivencia en sociedad (por ejemplo la instalación de una estación de policía para garantizar la defensa de una población que se encuentra localizada en una zona de conflicto); y (ii) las que subyacen a la prestación de los servicios públicos, ya sea respecto de las personas que se benefician de los mismos o en relación con los individuos encargados de su prestación, es decir, los servidores públicos.

En cuanto a este último punto, la jurisprudencia constitucional ha señalado que las actividades que realizan algunos funcionarios envuelven un mayor nivel de riesgo, como ocurre en el caso de los agentes de seguridad o de investigación o instrucción penal. Sin embargo, la Corte ha advertido que no se les puede exigir conductas heroicas respecto a la integridad de sus derechos fundamentales, de donde resulta que siempre que las cargas que deban asumir por razón de sus funciones envuelvan exigencias innecesarias, el deber de solidaridad que están llamados a cumplir debe ceder a su favor, permitiéndoles reclamar de las autoridades competentes los mecanismos imprescindibles para la preservación de sus derechos y en especial el de la seguridad personal[21].

5. Escala de riesgos y amenazas para brindar protección especial por parte del Estado.

El derecho fundamental a la seguridad personal ha sido definido por esta corporación como aquél que faculta a las personas para recibir protección adecuada por parte de las autoridades públicas, en aquellos casos en los cuales están expuestos a riesgos excepcionales que no tienen el deber jurídico de soportar[22].

De un lado, la jurisprudencia constitucional ha determinado diferentes escalas de riesgos con el fin de identificar objetivamente cuándo una persona puede solicitar protección especial por parte del Estado[23], precisando que tal clasificación resulta de gran importancia 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”[24].

De otro lado, este tribunal ha considerado necesario precisar la diferencia entre “riesgo” y “amenaza”, con el fin de determinar en qué ámbito se hace necesario que la administración otorgue medidas de protección especial. En tal sentido la sentencia T-339 de 2010 sostuvo lo siguiente:

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

Dicho fallo sostuvo también que cuando la jurisprudencia constitucional menciona los tipos de riesgo que conducen a brindar protección del Estado, 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. De esta manera, no 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”.

En esta medida, este tribunal ha explicado la escala de riesgo y amenaza que debe ser aplicada a situaciones en las que es solicitada protección especial, así:

“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 cuándo 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,

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

Cuando concurren 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” [25].

Conforme con lo expuesto, cuando un individuo se encuentra sometido a un nivel de riesgo normal u ordinario no se presenta vulneración alguna del derecho a la seguridad personal, ya que los riesgos que emanan de la existencia humana y de la vida en sociedad deben ser soportados por todas las personas. Por el contrario, cuando quiera que una persona está sometida a una amenaza concreta, bien sea ordinaria o extrema, estamos en presencia de la alteración del derecho a la seguridad personal, por encontrarse en peligro la integridad física o la vida según el caso[26]. En estos eventos el Estado tiene la obligación de adoptar los mecanismos de protección, con el fin de amparar a aquellos individuos que se encuentran sometidos a un nivel de riesgo superior al normal, por su puesto siempre que se acrediten al menos sumariamente los hechos que permitan deducir la existencia de una amenaza real[27].

Tal situación conlleva a que las autoridades puedan identificar el tipo de amenaza que se cierne sobre la persona y definir de manera oportuna las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes con el fin de impedir la consumación de un daño,

especialmente cuando se trata de personas que por razón de su labor están expuestas a un nivel de amenaza mayor, como por ejemplo los defensores de derechos humanos, altos funcionarios, periodistas, entre otros[28].

Por último, la jurisprudencia constitucional ha señalado que las autoridades tienen la obligación de prestar medidas de protección individual a las personas que están expuestas a una amenaza, a pesar de no existir una norma concreta que los obligue, toda vez que los derechos fundamentales son vinculantes y la Carta tiene fuerza normativa directa[29].

7. La UNP como entidad encargada de adoptar las medidas de protección.

Actuando de conformidad con el artículo 81 de la Ley 418 de 1997[30], posteriormente prorrogado por las leyes 548 de 1999[31] y 782 de 2002[32] el Gobierno Nacional a través del Ministerio del Interior y de Justicia (hoy Ministerio del Interior), puso en funcionamiento un programa de protección a personas que están en circunstancia de riesgo inminente contra su vida, integridad, seguridad o libertad, por motivos relacionados con la violencia política o ideológica o con ocasión del conflicto armado interno.

El Decreto 2816 de 2006[33] diseñó y reglamentó el Programa de Protección de Derechos Humanos del mencionado ministerio con el fin de salvaguardar la vida, la integridad y la seguridad de la población que se encuentre en situación de riesgo cierto, inminente y excepcional como consecuencia directa y en razón de las funciones que desarrollan, ya sean políticas, públicas, sociales o humanitarias[34], al igual determinó que personas se consideraban destinatarias de dicho amparo[35].

Asimismo, señala cuales son los órganos competentes para el desarrollo del programa en mención: el Ministerio del Interior y de Justicia (hoy Ministerio del Interior), quien lidera el programa y el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos -CRER-, quien recomienda y determina la duración de las medidas de protección. Agrega que la responsabilidad de protección y seguridad personal se llevará a cabo de manera conjunta con la Policía Nacional o el Departamento Administrativo de Seguridad (suprimido por el Decreto Ley 4057 de 2011[36]), así como los demás organismos del orden nacional y territorial que se consideraran necesarios[37].

Con el objeto de proteger de manera especial a las personas que con ocasión del ejercicio

de su cargo, actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, que se encuentran en circunstancia de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños a su vida, integridad personal o libertad, el Estado creó la Unidad Nacional de Protección[38], dentro del cual se dispuso que dicha entidad especializada debía asumir las funciones que ejercía el Ministerio del Interior y el Departamento Administrativo de Seguridad -DAS-.

La UNP es una unidad administrativa especial del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio, adscrita al Ministerio del Interior, con carácter de organismo nacional de seguridad[39]. Entidad ésta que junto con la Policía Nacional y el Ministerio del Interior tiene a su cargo el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, a la libertad, a la integridad y a la seguridad de las personas, grupos y comunidades que están en situación de riesgo extraordinario con base en el artículo 1º del Decreto 4912 de 2011[40].

El artículo 6º de dicho decreto, modificado por el artículo 2º del Decreto 1225 de 2012[41], determinó las personas objeto de protección en razón del riesgo, entre los que fueron incluidos los servidores públicos, con excepción de aquellos que tengan o hayan tenido bajo su responsabilidad el diseño, coordinación o ejecución de la política de derechos humanos y paz del Gobierno Nacional y los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación, y la Fiscalía General de la Nación, quienes para su protección tienen su propio marco normativo (numeral 16º).

Del mismo modo, el decreto designó a la UNP y a la Policía Nacional como órganos competentes para brindar protección a estas personas. Al efecto les asignó como funciones entre otras, las de seleccionar los miembros del cuerpo de policía destinados a proveer la protección y a la unidad de manera subsidiaria, la de suministrar los recursos físicos y los escoltas necesarios, en los casos en que la entidad encargada de brindar la protección, no contara con los medios o partidas presupuestales del caso.

En cuanto al procedimiento a seguir en el evento de que un individuo considere que necesita medidas de protección, el Decreto 4912 de 2011, en su artículo 40, consagra las siguientes etapas:

“Artículo 40. Procedimiento ordinario del programa de protección. El procedimiento ordinario del programa de protección es el siguiente:

1. Recepción de la solicitud de protección y diligenciamiento del formato de caracterización inicial del solicitante, por parte de la Unidad Nacional de Protección.
2. Análisis y verificación de la pertenencia del solicitante a la población objeto del programa de protección y existencia del nexo causal entre el riesgo y la actividad que este desarrolla.
3. Traslado al Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información – Ctrai.
4. Presentación del trabajo de campo del Ctrai al Grupo de Valoración Preliminar.
5. Análisis de caso en el Grupo de Valoración Preliminar.
6. Valoración del caso por parte del Cerrem.
7. Adopción de medidas de prevención y protección por parte del Director de la Unidad Nacional de Protección mediante acto administrativo.
8. El contenido o parte del contenido del acto administrativo de que trata el numeral anterior será dado a conocer al protegido mediante comunicación escrita de las medidas de protección aprobadas. En los casos en que el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM no recomiende medidas en razón a que el riesgo del peticionario fue ponderado como ordinario, se dará a conocer tal situación a través de comunicación escrita.
9. Implementación de las medidas de protección, para lo cual se suscribirá un acta en donde conste la entrega de estas al protegido.
10. Seguimiento a la implementación.
11. Reevaluación”.

En los casos correspondientes a servidores y ex servidores públicos, surtida la instancia del Grupo de Valoración Preliminar, serán presentados individualmente ante un comité especial conformado por el Director de la UNP o su delegado, el Director de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional o su delegado y el Subdirector de Evaluación de Riesgo de la UNP o su delegado, quienes definirán las medidas a implementar[42].

Es así como el decreto consagra un procedimiento para ordenar la adopción de medidas especiales de protección, diferenciándolo en dos etapas, a saber:

(i) El primer estadio es el que se refiere al momento en que la solicitud llega a la UNP. Dicha entidad debe analizar y verificar la pertinencia de la misma para luego trasladar la petición a las respectivas autoridades con el fin de que la valoren cuidadosamente.

En esta fase es importante resaltar que las autoridades tienen la obligación de: realizar actuaciones idóneas para verificar los hechos que alega el solicitante, su condición dentro de un contexto determinado, evaluar la pertinencia o necesidad o urgencia de las medidas, emitir una decisión en un tiempo razonable, identificar e individualizar ágil y expedita, las medidas de prevención y protección específicas y adecuadas para evitar la materialización del riesgo o mitigar los efectos de su eventual consumación, cuando a ello hubiere lugar.

(ii) La notificación, segundo estadio. Una vez realizado el estudio, la decisión adoptada debe ser notificada al solicitante. En este sentido, el precitado artículo 40, en su numeral 8º, estableció que el contenido del informe debe darse a conocer al protegido a través de comunicación escrita. Como el precepto no discriminó entre personas de alto riesgo y personas de riesgo ordinario, ha de concluirse que el sujeto del estudio goza del derecho de conocer las razones por las que se le estableció un determinado nivel de riesgo. Igual obligación fue establecida en el artículo 28 del decreto en mención, que no solo impuso la obligación de informar al peticionario la decisión tomada y los motivos que la sustentaron, sino que además la consagró como una de las responsabilidades de la UNP[43].

Siendo esto así, resulta claro que la entidad encargada de efectuar el estudio de seguridad tiene la obligación de notificar al interesado por escrito, quien además debe conocer los fundamentos de la valoración del nivel de riesgo en que este se encuentra y las bases sobre las cuales fue calificado su nivel de riesgo. De manera concordante, las personas que ya han sido objeto de medidas de seguridad no pueden ser despojadas de ellas sin que previamente se les den a conocer las razones por las cuales su nivel de riesgo y amenaza ha disminuido, porque en tal caso se puede atentar su vida e integridad personal.

(iii) El tercer estadio se dirige a la implementación de los mecanismos de seguridad y su idoneidad, obviamente si la valoración arrojó como resultado por lo menos un riesgo extraordinario, así como su seguimiento y reevaluación.

La autoridad competente tiene el deber de adoptar la medida de protección que sea: adecuada a la situación en la que se encuentra quien la pide, las cuales han de ser objeto de un cuidadoso estudio que, no obstante, no puede tardar en su realización; eficaz para amparar la vida, la seguridad y la integridad personal tanto la del solicitante como la de su núcleo familiar; oportuna, o sea que se proporcione en el momento adecuado; idónea para alcanzar el objeto de protección; y temporal, ya que solo se mantiene mientras persista la circunstancia que la motivaron[44].

De lo expuesto se tiene que las correspondientes autoridades tienen la obligación de:

(i) Valorar cuidadosamente, en un tiempo razonable, la existencia del riesgo que demande o no medidas de protección. Así como, identificar de manera oportuna las medidas de prevención y protección específicas y adecuadas para evitar la materialización del riesgo o mitigar los efectos de su eventual consumación, cuando a ello hubiere lugar.

(ii) Notificar por escrito al interesado el estudio de seguridad; dicha comunicación debe contener los fundamentos y las bases sobre las cuales fue calificado el nivel de riesgo.

(iii) Implementar las medidas de seguridad de manera adecuada, eficaz, oportuna, idónea, temporal, ajustada a la necesidad y situación y que se conserven hasta tanto persistan las circunstancias a que dieron lugar, seguimiento y evaluación.

Teniendo en cuenta estas consideraciones generales, procede la Sala a estudiar el presente asunto.

8. Caso concreto.

8.1. El señor Orlando Fierro Perdomo presentó acción de tutela contra el Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección -UNP- por considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la dignidad humana, a la vida, a la integridad personal, a la tranquilidad y a desempeñar cargos públicos, al no brindarle las medidas de protección que considera necesarias para garantizar su seguridad y la de su familia, tras ser víctima de amenazas por parte del grupo guerrillero de las FARC.

8.2. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca resolvió amparar los derechos fundamentales del accionante, para lo cual le ordenó a la UNP que brindara las medidas de

protección necesarias para garantizarle su vida y la de su familia, hasta tanto su caso fuera presentado ante el respectivo comité y este resolviera de manera definitiva.

8.3. El Consejo de Estado declaró terminada la acción de tutela por hecho superado, al considerar que el riesgo había sido valorado como “ordinario”, y por tanto no requería de medidas de protección especial para el interesado y su familia.

8.4. A diferencia de lo resuelto por el juez de segunda instancia, la Corte estima que la acción resulta procedente. Ello se explica por las siguientes razones:

(i) En este caso el señor Orlando Fierro Perdomo, como juez de la República, desde el año de 2006 ha visto amenazada en repetidas ocasiones su seguridad y la de su núcleo familiar por parte del Frente 17 de la Columna Móvil “Teófilo Forero” de las FARC. Motivo por el cual, el 9 de junio del mismo año, el DAS calificó el nivel de riesgo como “extraordinario” y dispuso que se adoptaran las medidas necesarias.

Afirma que las intimidaciones continuaron en su contra ya que en el año 2006, cuando se desempeñaba como juez especializado de la ciudad de Neiva, fue declarado “objetivo militar” por dicho grupo guerrillero, que además incursionó en sus terrenos sustrayéndole semovientes e impartiendo al administrador de la finca y a su hermano la orden de abandonar el predio (situación esta que se presentó en 2007 y se reiteró en el 2008).

A raíz de su situación, sostuvo que en el 2008, al solicitarle al Consejo Superior de la Judicatura la implementación de medidas de seguridad para él y su familia, obtuvo como respuesta que el Departamento de Policía le proporcionara un chaleco antibalas, un carro blindado (para transportarlo en horas laborales) y un escolta permanente. Al considerar que las medidas no eran suficientes para su nivel de riesgo, en el 2009 solicitó de nuevo a la entidad en mención que le reforzará su protección, cuando fue designado magistrado de la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá, entre septiembre de 2009 y diciembre de 2010, y nuevamente nombrado en enero siguiente.

Asevera que en el 2011 un hombre que se movilizaba en motocicleta se acercó a su residencia preguntando por los dueños de la propiedad, a lo que el vigilante le indicó que no se encontraban, respuesta ante la cual el hombre abandonó el lugar. En virtud de esto, solicitó otra vez al Consejo Superior de la Judicatura que se le reforzara el esquema de

seguridad.

Señala que en el mes de marzo de 2013 un suboficial del ejército que se desempeña como “analista blanco FARC” le informó que lo iban a secuestrar. Hechos estos que fueron comunicados a la Fiscalía Seccional de Neiva. Por este motivo, el 8 de febrero de 2013 solicitó ante las entidades accionadas las medidas de protección. Respuesta que solo fue comunicada el 27 de mayo de 2013, en el escrito de contestación de la presente acción, en donde señalaron que el 14 de marzo de 2013 la UNP le había informado que su caso había sido estudiado por el Grupo de Valoración Preliminar y estaba pendiente el análisis por parte del CERREM.

Los hechos descritos y los soportes que allegó permiten hacer algunas inferencias:

(a) El demandante ha sufrido una serie de amenazas; algunas de ellas han sido concretas e inclusive implicaron la consumación del riesgo, como ocurrió con el hurto de ganado; también aparecen informaciones rendidas ante la fiscalía por lo menos por dos servidores públicos, quienes manifestaron que el actor se encontraba amenazado de secuestro por la organización guerrillera de las FARC.

(b) Otras pruebas y manifestaciones aportadas por el accionante no se pueden considerar amenazas evidentes, tal como ocurre con los seguimientos presuntamente realizados por camionetas y la vigilancia de su casa desde automóviles desconocidos y no identificables.

(c) En el tiempo comprendido entre los años 2006 y 2013 el señor Fierro Perdomo, en su condición de funcionario judicial ha sido objeto de intimidaciones que ameritaron en un comienzo la implementación de un esquema de seguridad que posteriormente fue suprimido sin justificación alguna, riesgo este que aparentemente ha variado en su intensidad, pero sobre el cual el estudio elaborado no da cuenta de las razones en que se fundó la entidad demandada para considerar que la variación del nivel de riesgo era ordinario y que por ello el actor ya no era titular del derecho de protección que antes detentaba.

(ii) Durante el proceso de la valoración del riesgo por parte de la UNP se evidenciaron ciertas inconsistencias, tales como: (a) se dejó al accionante sin la debida protección, (b) no se le diera a conocer los motivos por los cuales le habían suspendido las medidas de

seguridad de que gozaba, y (c) se omitió informarle las razones para haber calificado su nivel de riesgo como ordinario.

Sobre este último punto, debe recordarse que, conforme con el numeral 8º del artículo 40 del Decreto 4912 de 2011, modificado por el artículo 7º del Decreto 1225 de 2012, la notificación escrita de que tratan esas normas exige contener las razones que consagraron la fijación del nivel de riesgo de la persona que las autoridades competentes determinaron.

Igualmente, el artículo 28 del decreto en mención dispone como una de las responsabilidades de la UNP la de informar al peticionario la decisión tomada y los motivos que la sustentaron en relación con la solicitud de medidas de protección.

En el presente caso existe que la comunicación de validación del estudio adelantado por el Grupo de Valoración Preliminar allegada por la accionada (el 15 de junio de 2013), en el que el CERREM calificó el riesgo del demandante como “ordinario” y por tanto no merecedor de las medidas de protección especial en su favor, ni a favor de su grupo familiar.

A pesar de lo expuesto por la demandada, el contenido de la comunicación escrita de esa valoración no ofrece argumentos que fundamenten la decisión, ni estos le fueron informados o dados a conocer por otra vía al peticionario. La comunicación se limita a afirmar que obedeció a un estudio serio y ponderado de la situación del accionante, en el que se descartó que el riesgo de seguridad fuera “actual, inminente, serio, individualizable, concreto, presente, importante, claro, discernible, excepcional y desproporcionado”, por lo que no era procedente asignarle el esquema de seguridad pretendido. Afirmaciones que no describen circunstancias de tiempo, lugar y modo específicas y propias del actor para descartarlo como sujeto protegido, limitándose este documento a mencionar las características propias del riesgo plasmadas en la jurisprudencia constitucional, sin que exista evidencia de su análisis y valoración.

Como ya se dijo, es obligación del Estado amparar a las personas que se encuentran en situación de riesgo, sea cual fuere su circunstancia, que para el caso concreto exige tener en cuenta el ejercicio del cargo desempeñado por el accionante.

Esta protección debe brindarse de manera oportuna, idónea y eficaz; vale decir, las

medidas tienen que ser otorgadas de manera ágil y expedita, puesto que su propósito es prevenir la materialización de los riesgos o mitigar los efectos de su eventual consumación, al tiempo que deben ser adecuadas a la situación, adaptándose a las condiciones particulares de los protegidos. Asimismo, deben mantenerse mientras subsistan las circunstancias a que dieron lugar.

En síntesis, la Sala evidencia que la entidad encargada de velar por la seguridad y protección del accionante no cumplió integralmente con su labor. Prueba de ello es la tardanza en adoptar las determinaciones respecto de su situación, así como haberlo dejado desprotegido intempestivamente (sin un esquema de seguridad) mientras evaluaba su caso, y una vez que determinó su nivel de riesgo omitió informarle los motivos que lo llevaron a adoptar tal decisión.

8.5. Por lo expuesto, no le asistiría razón al Consejo de Estado al afirmar que la situación del accionante había sido superada con la simple comunicación sobre la evaluación de riesgo, sin tener en cuenta que dicha notificación carece de la motivación adecuada, ya que el afectado, desconocía las razones que llevaron a la entidad encargada, a calificar su riesgo como ordinario.

Al ponderar las afirmaciones y pruebas presentadas lo que aparece evidente es que el actor sí ha tenido momentos en el desarrollo de su práctica judicial en los que el riesgo pudo ser catalogado como extremo; no obstante, esas circunstancias al parecer han variado en su grado de intensidad (al haber sido trasladado de la zona donde corría mayor peligro a la ciudad de Bogotá), de suerte que actualmente su situación de riesgo y amenaza no aparece tan clara, en especial por no vislumbrarse con certeza su “actualidad”, que es elemento indispensable de la inminencia de la amenaza.

8.6. Visto lo anterior, y en razón de las insuficiencias de la comunicación presentada por la UNP, en las que no se expresaron los motivos que llevaron al CERREM a calificar el riesgo como “ordinario”, y ante el desconocimiento de los mecanismos que se tuvieron en cuenta para adoptar esa medida, la Sala carece de elementos objetivos para valorar el presunto riesgo del actor. En esos términos, resulta necesario disponer, como medida provisional, mientras se adelanta un nuevo estudio de calificación del nivel de riesgo, la implementación a favor del petente de los mecanismos de seguridad que antes tenía. Lo anterior, por cuanto

el presunto amenazante es una organización subversiva que ya ha adelantado incursiones y consumado acciones en su contra, que aunque pasadas, no pueden de manera alguna desestimarse.

8.7. Por lo expuesto, se revocará el fallo de tutela de segunda instancia, para en su lugar ordenar a la Unidad Nacional de Protección que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la sentencia, inicie las gestiones necesarias para que en un plazo máximo de diez (10) días valore nuevamente de manera objetiva y razonada la situación del accionante, incluyendo las variables que sean necesarias con miras a determinar el grado de riesgo y la necesidad o no de que se adopten las medidas de protección para la defensa de su seguridad personal y la de su familia[45]. Para esto, deberá tener en cuenta todos y cada uno de los documentos que se allegaron al expediente de tutela.

Del mismo modo, dispondrá como medida provisional, mientras se adelanta dicho procedimiento, la implementación a favor del petente de un esquema de seguridad.

V. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- REVOCAR el fallo proferido por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, de fecha tres (03) de julio de 2013, que a su vez revocó la decisión de la Subsección “C” de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. En su lugar, CONCEDER la protección de los derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal y familiar del señor Orlando Fierro Perdomo como juez de la República.

Segundo.- ORDENAR a la Unidad Nacional de Protección que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la sentencia, inicie las gestiones necesarias para que en un plazo máximo de diez (10) días valore nuevamente de manera objetiva y razonada la situación del accionante, incluyendo las variables que sean necesarias con

miras a determinar el grado de riesgo y la necesidad o no de que se adopten las medidas de protección para la defensa de su seguridad personal y la de su familia. Asimismo, deberá tener en cuenta todos y cada uno de los documentos que se allegaron al expediente de tutela.

Tercero.- ORDENAR a la Unidad Nacional de Protección que, como medida provisional, mientras se adelanta dicho procedimiento, se implemente a favor del petente un esquema de seguridad.

Cuarto.- LÍBRESE por la Secretaría General de esta corporación las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991 para los efectos allí contemplados.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado Ponente

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

[1] Entre los cuales destaca el relacionado con los secuestros del Senador Jorge Eduardo Gechen Turbay y de los Representantes a la Cámara Consuelo González de Perdomo y Orlando Beltrán Cuellar.

[2] Ver sentencias T-078 de 2013, T-719 de 2013 y T-234 de 2012.

[3] Cfr. sentencia T-719 de 2003. La Corte analizó el caso de una ciudadana quien, a

nombre propio y de su hijo menor de edad, presentó acción de tutela en contra del Ministerio del Interior y de Justicia y la Dirección General para la Reinserción, con el fin de que se les salvaguardara sus derechos fundamentales a la vida, a la igualdad y a la protección integral de la familia, tras el atentado mortal que sufrió su compañero permanente (desmovilizado voluntario del grupo guerrillero las FARC). Este tribunal protegió sus derechos y ordenó a la Directora del Programa de Reincorporación a la Sociedad Civil de Personas y Grupos Alzados en Armas del mencionado ministerio que: valorara la situación de la peticionaria y la de su hijo, así como las características de riesgo que se cernía sobre ellos, y en el evento de detectarse la existencia de un riesgo extraordinario, adoptara las respectivas medidas de protección para evitar que dicho riesgo se materializara sobre la vida e integridad tanto de la accionante como la de su hijo, entre otras.

[4] Ídem.

[5] Sentencia T-719 de 2003.

[6] El Preámbulo y los artículos 2, 12, 17, 18, 28, 34 44, 46 y 73 superiores.

[7] Sentencias T- 078 de 2013 y T-234 de 2012.

[8] Cfr. Sentencia T-078 de 2013. La Corte estudió el caso del gobernador de la comunidad indígena Chenche Buenavista, que presentó acción de tutela contra la UNP con el fin de obtener el amparo de sus derechos fundamentales a la vida y a la seguridad personal, presuntamente transgredidos por dicha entidad al suspenderle las medidas de protección. La Corte amparó sus derechos y ordenó a la entidad accionada que dispusiera de manera ininterrumpida la continuidad del esquema de seguridad, amparo que de ser necesario debía extenderse a su núcleo familiar. Lo anterior, mientras subsistieran los factores que dieron lugar a su otorgamiento.

[9] La sentencia T-439 de 1992 estudió el caso de un integrante del Partido Comunista y de la Unión Patriótica, quien fue víctima de ataques contra su vida por parte de organismos de seguridad del Estado. La Corte determinó la necesidad de proteger la seguridad de los grupos, partidos o movimientos minoritarios, “en especial a aquellos que por su carácter contestatario pueden estar en la mira de otros grupos que, gozando de los beneficios institucionales y patrimoniales, pueden ver amenazadas sus prerrogativas”.

[10] Sentencia T-532 de 1995. En este asunto el actor, quien testificó en el caso del homicidio cometido contra una jueza de la República, presentó acción de tutela contra la Fiscalía General de la Nación por la vulneración de sus derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal, al no recibir la protección debida. La Corte señaló que los testigos, por su condición de informantes o declarantes, ponen en peligro su vida, su integridad personal y la de su familia, por lo que surge para el Estado la obligación de otorgar la protección que merece el colaborador ante el riesgo al que puede quedar expuesto como consecuencia de su testimonio.

[11] La sentencia T-590 de 1998 analizó el caso de un defensor de derechos humanos que estaba recluso en la Cárcel Modelo por presuntos nexos con el Ejército de Liberación Nacional -ELN-, y donde compartía su detención con miembros de los grupos paramilitares y narcotraficantes a quienes había denunciado por genocidio y otros delitos de lesa humanidad. Este tribunal amparó los derechos incoados y ordenó al INPEC que procediera a trasladar al actor a una de las casas fiscales de la institución carcelaria. Igualmente, declaró que hay un estado de cosas inconstitucional en la falta de protección a los defensores de derechos humanos y, en consecuencia, hizo un llamado de atención a todas las autoridades de la República para que cesara tal situación; solicitó además al Procurador General de la Nación y al Defensor del Pueblo que, dentro de la obligación constitucional de guardar, proteger y promover los derechos humanos, se le diera un especial favorecimiento a la protección de la vida de los defensores de los derechos humanos.

[12] Sentencia T-719 de 2003. En este caso la accionante, una excompañera permanente de un reinsertado de la guerrilla de las FARC, asesinado después de haber abandonado voluntariamente el Frente 47 de dicho grupo armado y haber obtenido un indulto, solicitó amparo constitucional para que le fueran protegidos sus derechos fundamentales y los de su hijo. La Corte sostuvo que al Estado le asiste el deber especial de proporcionar protección a estas personas, ya que “el derecho a la seguridad personal de los individuos reinsertados no puede tomarse a la ligera por parte de las autoridades: dado su especial nivel de riesgo, consustancial a su condición en el marco del conflicto interno, son merecedores de una especial protección por parte del Estado, tendiente a garantizar las condiciones básicas de su seguridad personal.”

[13] Sentencia T-327 de 2004. En este asunto el representante de algunos miembros de la

Comunidad de Paz de San José de Apartadó interpuso acción de tutela contra la XVII Brigada del Ejército Nacional, con el fin de obtener la protección de sus derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal, a la seguridad personal, a la libertad de locomoción, a la dignidad personal, a la privacidad del domicilio salvo orden judicial, y a la intimidad de sus integrantes, al considerar que estaban amenazados por la demandada, toda vez que tenía un plan de exterminio contra los miembros de dicha comunidad. Este tribunal tuteló los derechos incoados al considerar que los accionantes eran sujetos de especial protección en cuanto a su seguridad por parte del Estado, y ordenó al comandante de la brigada en mención que cumpliera con los requerimientos impuestos al Estado colombiano por la Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre “Medidas Provisionales solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto de Colombia - Caso de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó”.

[14] Sentencia T-025 de 2004. Correspondió a la Corte estudiar la acción de tutela interpuesta por un grupo de personas desplazadas por la violencia, reiteró que el derecho a la seguridad personal de quienes se encuentran afectados por el desplazamiento se encuentra en permanente amenaza, ya que dicho fenómeno “conlleva riesgos específicos, individualizables, concretos, presentes, importantes, serios, claros y discernibles, excepcionales y desproporcionados para varios derechos fundamentales de los afectados.”

[15] Sentencia T-1619 de 2000. En este caso una ciudadana, quien fue amenazada en ejercicio de su cargo como juez de la República, solicitó la protección de sus derechos a la vida y a la integridad de su familia. Con ocasión de dicha petición, el Estado la nombró en el servicio diplomático en el exterior, siendo desvinculada posteriormente. Por esto motivos interpuso acción de tutela contra el Presidente de la República y el Ministro de Relaciones Exteriores, con el objeto de obtener el amparo de los derechos en mención. La Corte denegó la protección solicitada, toda vez que “[dependía] de la valoración fáctica que deben adelantar las autoridades de inteligencia y de seguridad, en orden a determinar si tales factores de riesgo, en el presente subsisten o no”. Explicó que esta corporación “ha descartado, asimismo, que la tutela pueda aducirse como mecanismo transitorio, ante la eventual probabilidad de sufrir vulneración a causa de hechos o amenazas futuras e inciertas. Situación ésta que no se presentaba”. Sin embargo, previno al Ministro de Relaciones Exteriores y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, para que

antes del regreso al país de la accionada y su familia, y según su situación, coordinaran con el DAS, el Director de la Policía Nacional y el Ministro de Defensa Nacional la adopción e implementación de las medidas encaminadas a la protección de los derechos en mención, y que estas fueran informadas suficientemente y con la debida antelación a la peticionaria.

[16] Sentencia del 23 de mayo de 2012. Rad núm. 54001-23-31-000-2003-01301-01 (41142). Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “B”.

[17] Sentencia T-686 de 2005. En este caso el accionante, Personero del municipio de Hispania, interpuso amparo constitucional para que le fueran protegidos sus derechos fundamentales a la vida, al trabajo, a la integridad física, a la igualdad y a la dignidad humana, presuntamente vulnerados por la Mesa Directiva del Concejo Municipal de la citada entidad territorial, puesto que después de conocer graves amenazas en su contra se negó injustificadamente a autorizar su reubicación laboral, temporal e indefinida, en la cabecera de otro municipio, a fin de permitirle adelantar desde allí el ejercicio de sus funciones. Esta corporación consideró finiquitada la acción de tutela por hecho superado, toda vez que se pudo constatar que las medidas de protección requeridas por el actor eran innecesarias, puesto que la situación y los motivos que llevaron a interponer el amparo habían desaparecido.

[18] En este asunto, se presentó acción de tutela en contra de la Secretaría de Salud del Departamento de Antioquia y el Hospital Germán Vélez Gutiérrez del municipio de Betulia, por la presunta violación del derecho a la vida de una persona, ante la negativa de dichas entidades a trasladarla de su sitio de trabajo a causa de las continuas amenazas de que había sido objeto por parte de las FARC. La Corte amparó el derecho incoado y ordenó a las entidades demandadas que procedieran a proponer una respuesta efectiva a la petente (traslado, comisión de servicios o cualquier otra solución jurídica que protegiera su vida e integridad personal).

[19] Sentencia T-686 de 2005.

[21] Ídem.

[22] Sentencia T-339 de 2010. En este caso un ciudadano interpuso acción de tutela contra el Ministerio del Interior, con el objetivo de obtener la protección de sus derechos

fundamentales a la vida y a la igualdad, presuntamente vulnerados por la actitud omisiva de la entidad demandada, puesto que su esquema de seguridad no funcionaba en condiciones óptimas. Esta corporación tuteló el derecho a la seguridad personal y ordenó a la accionada que equipara a los dos escoltas y pusiera a su disposición un carro que le permitiera desplazarse con seguridad, advirtiéndole que dichos mecanismos debían tomarse hasta que el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos determinara si el actor debía estar o no cobijado por tales mecanismos. Adicionalmente, pidió al accionante que presentara solicitud de protección ante el Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio en mención, para que fuera el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos el que determinara si tenía derecho a ser beneficiario de tales medidas.

[23] Ídem.

[24] Sentencia T-234 de 2012. Correspondió a la Corte determinar si la Fiscalía General de la Nación y el Ministerio del Interior vulneraron los derechos fundamentales a la vida, a la integridad, a la libertad, a la seguridad personal y al acceso a la justicia de una persona, quien en su condición de defensora de derechos humanos, víctima de violencia sexual, desplazamiento forzado y constantes amenazas e intimidaciones, no había sido destinataria de ningún tipo de medida de protección, bajo la consideración de que el riesgo al que estaba expuesta era de naturaleza ordinaria. Este tribunal amparó sus derechos y, entre otras medidas, ordenó a las entidades accionadas que, conjuntamente, valoraran de manera objetiva y razonada la situación de la accionante, incluyendo las variables que fueran necesarias; al Ministerio del Interior, por intermedio de la UNP, que dispusiera y materializara las medidas de protección que necesitaba en su condición de defensora de derechos humanos, las cuales debían ser dispensadas de manera inmediata e ininterrumpida, mientras se definiera el esquema de seguridad que requería de acuerdo con su situación.

[25] Sentencia T-234 de 2012.

[26] Sentencia T-078 de 2013.

[27] Sentencia T-339 de 2010.

[28] Sentencia T-234 de 2012.

[29] Sentencia T-339 de 2010.

[30] “Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”. “Artículo 81. En armonía con lo dispuesto por el artículo 6º de la Ley 199 de 1995, el Ministerio del Interior pondrá en funcionamiento un programa de protección a personas que se encuentren en situación de riesgo contra su vida, integridad, seguridad o libertad, por causas relacionadas con la violencia política o ideológica, o con el conflicto armado interno que padece el país, y que pertenezcan a las siguientes categorías:

Dirigentes o activistas de grupos políticos y especialmente de grupos de oposición.

Dirigentes y activistas de organizaciones sociales, cívicas y comunitarias, gremiales, sindicales, campesinas, y de los grupos étnicos.

Dirigentes y activistas de las organizaciones de derechos humanos.

Testigos de casos de violación a los derechos humanos y de infracción al derecho internacional humanitario, independientemente de que se hayan iniciado o no los respectivos procesos penales, disciplinarios y administrativos”.

[31] “Artículo 1º. Prorrogase la vigencia de la Ley 418 de 1997 por el término de tres (3) años, contados a partir de la sanción de la presente ley”.

[32] “Artículo 28. El artículo 81 de la Ley 418 de 1997, prorrogada por la Ley 548 de 1999, quedará así: Prorrogada vigencia, art. 1, Ley 1421 de 2010. (De la prórroga de la ley. Prorróguese por el término de cuatro (4) años).

Artículo 81. El Gobierno Nacional pondrá en funcionamiento un programa de protección a personas, que se encuentren en situación de riesgo inminente contra su vida, integridad, seguridad o libertad, por causas relacionadas con la violencia política o ideológica, o con el conflicto armado interno, y que pertenezcan a las siguientes categorías:

Dirigentes o activistas de grupos políticos y especialmente de grupos de oposición.

Dirigentes o activistas de organizaciones sociales, cívicas y comunales, gremiales,

sindicales, campesinas y de grupos étnicos.

Dirigentes o activistas de las organizaciones de derechos humanos y los miembros de la Misión Médica.

Testigos de casos de violación a los derechos humanos y de infracción al derecho internacional humanitario, independientemente de que no se hayan iniciado los respectivos procesos disciplinarios, penales y administrativos, en concordancia con la normatividad vigente”.

[33] “Por el cual se diseña y reglamenta el Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia y se adoptan otras disposiciones”.

[34] “Artículo 1º. Objeto. El Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia tiene por objeto apoyar al Gobierno Nacional en la salvaguarda de la vida, integridad, libertad y seguridad de la población objeto del Programa que se encuentre en situación de riesgo cierto, inminente y excepcional, como consecuencia directa y en razón del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias”.

[35] “Artículo 2º. Población objeto. El Programa prestará protección a personas comprendidas dentro de los siguientes grupos:

(1) Dirigentes o activistas de grupos políticos y especialmente de grupos de oposición. (2) Dirigentes o activistas de organizaciones sociales, cívicas y comunales, gremiales, sindicales, campesinas y de grupos étnicos. (3) Dirigentes o activistas de organizaciones de Derechos Humanos y miembros de la misión médica. (4) Testigos de casos de violación a los Derechos Humanos y de infracción al Derecho Internacional Humanitario, independientemente de que no se hayan iniciado los respectivos procesos disciplinarios, penales y administrativos, en concordancia con la normatividad vigente. (5) Periodistas y comunicadores sociales. (6) Alcaldes, Diputados, Concejales y Personeros. (7) Dirigentes de organizaciones de población en situación de desplazamiento. (8) Funcionarios responsables del diseño, coordinación o ejecución de la Política de Derechos Humanos o de Paz del Gobierno Nacional. (9) Ex funcionarios que hayan tenido bajo su responsabilidad el diseño, coordinación o ejecución de la Política de Derechos Humanos o de Paz del Gobierno

Nacional.

Parágrafo. En el caso de servidores públicos de elección popular objeto del programa, las medidas de protección se otorgarán únicamente cuando los organismos de seguridad del Estado o las corporaciones públicas a las que pertenecen, no cuenten con los recursos o los medios para asumir su protección. Estas medidas en todo caso serán de carácter temporal”.

[36] “Por el cual se suprime el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), se reasignan unas funciones y se dictan otras disposiciones”.

[37] “Artículo 3°. Competencia. Son órganos competentes para el desarrollo del Programa de Protección de Derechos Humanos, los siguientes:

1. La Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia, que lo liderará.
2. El Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos, CRER, que recomendará las medidas de protección que considere pertinentes para cada caso concreto y determinará la duración de las mismas.

Parágrafo 2º. Las responsabilidades frente al Programa de Protección a cargo del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, se irán reduciendo gradualmente en la medida en que se vayan cumpliendo las distintas etapas del proceso de traslado del mismo hasta su finalización, esto es, el 30 de diciembre de 2008. Igualmente, se irá reduciendo en forma gradual el cupo de escoltas contratistas hasta la finalización de dicho proceso.

Parágrafo 3º. El proceso de traslado del Programa de Protección, se llevará a cabo de acuerdo con el cronograma que el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, presente al Ministerio del Interior y de Justicia, dentro de los quince días siguientes a la expedición del presente decreto”.

[38] Decreto 4065 de 2011, “Por el cual se crea la Unidad Nacional de Protección -UNP-, se establecen su objetivo y estructura”.

[39] “Artículo 1°.- Creación y Naturaleza Jurídica de la Unidad Nacional de Protección, UNP. Créase la Unidad Administrativa Especial del orden nacional, denominada UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION – UNP, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, y patrimonio propio, adscrita al Ministerio del Interior, hará parte del Sector Administrativo del Interior y tendrá el carácter de organismo nacional de seguridad”.

[40] “Artículo 1°. Objeto. Organizar el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón del ejercicio de su cargo, en cabeza de la Unidad Nacional de Protección, la Policía Nacional y el Ministerio del Interior”.

[41] “Por el cual se modifica y adiciona parcialmente el Decreto 4912 del 26 de diciembre de 2011”.

[42] El artículo 8 del Decreto 1225 de 2012 adicionó al artículo 40 del Decreto 4912 de 2011.

[43] “Artículo 28. Responsabilidades de la Unidad Nacional de Protección. Serán las siguientes: (...) – Informar al peticionario la decisión tomada y los motivos que la sustentaron respecto de la solicitud de medidas de protección”.

[44] Sentencia T-853 de 2011.

[45] En similar sentido, la Corte se pronunció en sentencia T-234 de 2012.