

Sentencia T-349/18

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-El Estado tiene la obligación de adoptar las medidas de protección necesarias para proteger a aquellos individuos que se encuentran sometidos a un nivel de amenaza

DEBER DE PROTECCION DEL ESTADO CON RELACION A LA VIDA Y A LA SEGURIDAD PERSONAL DE LIDERES, LIDERESAS, AUTORIDADES Y REPRESENTANTES INDIGENAS-Reiteración de jurisprudencia

El derecho a la seguridad personal se adscribe -prima facie- a los artículos 2, 11 y 12 de la Constitución Política de 1991 y se ha delimitado como un derecho cuyo alcance debe determinarse, en cada caso, de acuerdo a los riesgos o amenazas a los que se pueden ver expuestas las personas por (i) el contexto social, económico y político y (ii) la especial exposición al riesgo por las actividades cotidianas que realiza, tal como sucede con las víctimas o sus representantes, los testigos de hechos de grave criminalidad, miembros de algunos grupos sociales, líderes sociales, ciertos funcionarios públicos y líderes políticos

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO-Fenómeno que puede presentarse a partir de dos eventos que a su vez sugieren consecuencias distintas: hecho superado y daño consumado

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR SUSTRACCION DE MATERIA-Configuración

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SUPERADO-Se reforzó esquema de seguridad para líder indígena

Referencia: Expediente T-6.613.809

Acción de tutela instaurada por Luis contra la Unidad Nacional de Protección.

Magistrado Sustanciador:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de agosto de dos mil dieciocho (2018).

SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo proferido, en primera instancia, por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Popayán que negó el amparo de los derechos solicitados por Luis.

I. ANTECEDENTES

Aclaración preliminar: reserva de identidad del accionante y de la mayoría de las actuaciones adelantadas por la Unidad Nacional de Protección

La Corte, como así lo ha efectuado en distintas oportunidades para proteger la identidad del solicitante de medidas de protección, mantendrá en reserva el nombre del accionante[1]. Esto encuentra sustento en que las personas protegidas por el Estado tienen derecho a que su identidad, sus niveles de riesgo y el tipo de protección suministrada permanezcan en reserva con el fin de garantizar su integridad personal. Conforme a ello, esta Sala de Revisión adoptará la decisión que corresponda, dentro del presente proceso, en dos ejemplares paralelos: (i) en uno de ellos omitirá el nombre del accionante y su lugar de residencia, así como el detalle de la información suministrada por la Unidad Nacional de Protección y cualquier información que pueda ser considerada sensible; y en el otro, (ii) señalará la identidad del accionante, su residencia y el detalle de las actuaciones reportadas por la Unidad Nacional de Protección, quien de forma oportuna le indicó a esta Corporación la existencia de dicha reserva sobre la información suministrada[2]. Esta última versión, sólo estará destinada a integrarse al expediente de tutela, con el fin de que las autoridades responsables de dar cumplimiento a las órdenes impartidas dentro del fallo, ejecuten las decisiones allí proferidas, sin ignorar que sobre este expediente recae estricta reserva.

A. LA DEMANDA DE TUTELA[3]

1. Luis interpuso acción de tutela contra la Unidad Nacional de Protección para la defensa de sus derechos fundamentales a la vida, la integridad personal, “(...) a no ser desplazado forzadamente y a ejercer libremente como líder indígena y defensor de derechos humanos”[4]. En consecuencia, solicitó que se ordene a la accionada prorrogar las medidas de protección, conforme se venían prestando antes de la emisión de la Resolución **** del

21 de marzo de 2017 y, a su vez, que las mismas se extiendan durante la vigencia de las medidas cautelares MC-*** de *** decretadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

B. HECHOS RELEVANTES

2. Indica el accionante que para el año 2017, la Unidad Nacional de Protección –UNP– prorrogó en favor de Luis algunas medidas de protección, las cuales consistían en un (1) vehículo y dos (2) hombres con enfoque diferencial y/o de confianza.

Manifiesta el actor que la adopción de estas medidas se sustentó en que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a través de las medidas cautelares MC- *** de ***, instó al Gobierno Nacional a garantizar la seguridad de los líderes de ciertos cabildos. En consecuencia, el actor fue beneficiario de esquema de protección, dada su condición de líder indígena y defensor de derechos humanos en dicho territorio[5].

3. El 21 de marzo de 2017, la Unidad Nacional de Protección –UNP–, mediante Resolución No. ****, decidió modificar el esquema de protección del accionante. En efecto, finalizó el vehículo convencional y uno de los hombres de protección asignados. No obstante, ratificó el otro hombre de protección, un medio de comunicación y un chaleco blindado[6].

4. El 20 de mayo de 2017, es decir, dos meses después de haberse modificado el esquema de seguridad, advierte el accionante en sus propios términos, que fue “(...) objeto de amenazas y hostigamientos en mi lugar de residencia por dos sujetos que se desplazaban en una moto”[7]. A su vez, indicó que este hecho se puso en conocimiento del cabildo de Xxxx, en donde se precisó que era evidente que tales ataques se debían a su ejercicio como líder indígena y defensor de derechos humanos[8]. Del mismo modo, precisó que estas amenazas se desarrollan en un contexto adverso que ha enfrentado su pueblo indígena por causa de organizaciones armadas no estatales.

5. El 5 de septiembre de 2017, Luis fue víctima de un atentado cuando en horas de la noche, y mientras estaba descansando en su residencia, dos sujetos en una moto le dispararon. Asegura el accionante que se siente atemorizado por el riesgo que corre su vida e integridad, debido a la reducción del esquema de seguridad asignado. Según relata, “[e]stos ataques, atentados y trasgresiones a nuestras vidas tienen como objetivo infundir

el miedo, terror y zozobra en la comunidad y sobre todo en los líderes indígenas, por lo que se hace necesario y urgente que la Unidad Nacional de Protección adopte las medidas y reactive nuevamente el esquema de protección, incluso con un mayor blindaje"[9].

6. El señor Luis relató que después de la firma del acuerdo de paz entre el Gobierno y las FARC, en ciertos territorios que eran dominados por dicho grupo insurgente, (i) se ha presentado una pugna entre distintos cuerpos armados por el control del territorio realizándose, al mismo tiempo, (ii) múltiples grafitis alusivos a dichos grupos armados, los cuales se encuentran en la vía que conduce a Xxxx y, al estar ubicado en su lugar de residencia, se siente amenazado cuando realiza las labores de defensa de los derechos humanos. En consecuencia, (iii) considera que no ha podido ejercer con libertad y sin temores su oficio, puesto que para cumplirlo debe desplazarse a territorios en donde, considera, la presencia del Estado es inexistente[10].

7. El 4 de octubre de 2017, Luis interpuso acción de tutela contra la Unidad Nacional de Protección para la defensa de los derechos fundamentales ya reseñados y, a su vez, advirtió que la decisión adoptada por la Unidad Nacional de Protección, mediante la Resolución del 21 de marzo de 2017, pone en riesgo su vida e integridad personal[11]. Tal circunstancia le impide el ejercicio de líder indígena y defensor de derechos humanos puesto que no cuenta con el transporte personal que es requerido. Solicitó que se ordene a la accionada prorrogar las medidas de protección, conforme se venían prestando antes de la emisión de la Resolución del 21 de marzo de 2017 y, a su vez, que las mismas se extiendan durante la vigencia de las medidas cautelares (MC-*** de ***) decretadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

C. CONTESTACIÓN DE LA UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN -UNP-

8. Mediante auto del seis (6) de octubre de dos mil diecisiete (2017), el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Popayán admitió la acción de tutela de la referencia y, en consecuencia, ordenó poner en conocimiento de la Unidad Nacional de Protección la solicitud de amparo para que, en el término de dos (2) días, rindiera un informe sobre los hechos y pretensiones que dieron origen a la interposición de la acción de tutela.

Unidad Nacional de Protección[12]

9. El trece (13) de octubre de dos mil diecisiete (2017), la accionada dio respuesta. Sobre los antecedentes, afirmó que las medidas cautelares solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el caso del señor Luis consisten en la asignación de un hombre de protección, medida que se ratificó mediante el Convenio *** de 2017, suscrito entre esta entidad y el cabildo Xxxx[13] y que, además, las apreciaciones del actor y los hechos narrados se han tenido en consideración en los estudios para determinar el nivel de riesgo, los cuales se han efectuado desde el año 2012 y se tendrán en cuenta pues el actor cuenta con una orden de trabajo activa.

En ese sentido, se expone que el riesgo y, por tanto, las medidas de protección son variables. En consecuencia, en el año 2015, el Grupo de Valoración Preliminar ponderó el riesgo extraordinario con matriz de **.**, por lo cual el del Comité de Valoración del Riesgo y Recomendaciones de Medidas dispuso que se debía ajustar el esquema de protección. En efecto, se dispuso finalizar el esquema colectivo y suministrar, en su lugar, un esquema individual consistente en un vehículo convencional y dos hombres, así como ratificar el medio de comunicación y el chaleco[14].

Finalmente, en relación con los antecedentes, indica la Unidad Nacional Protección que en el año 2017, Luis volvió a ser reevaluado por temporalidad y se le ponderó un riesgo extraordinario con matriz del **.**, por lo cual se dispuso finalizar un vehículo convencional y un hombre de protección, mediante la Resolución **** del 21 de marzo de 2017. En consecuencia, como este último acto administrativo es el cuestionado, la accionada indicó que al actor se le garantizó el debido proceso, toda vez que (i) le precisó que contaba con 5 días hábiles para que compareciera a la entidad, mediante comunicación externa OFI17-00011755 del 3 de abril de 2017, con el fin de notificarse de ella[15]; (ii) el 10 de abril de 2017, mediante Oficio OFI17-00012992, se le notificó por aviso al actor que debía presentarse en dicha entidad, no obstante según indica la accionada, hizo caso omiso y no interpuso ningún recurso[16]; y (iii) el 3 de mayo de 2017, a través de comunicación interna MEM17-00005759, la Oficina Asesora Jurídica dejó constancia en el sentido que la Resolución del 21 de marzo de 2017 quedó ejecutoriada y cobró firmeza el 28 de abril de 2017[17].

10. En relación con el estudio sobre el nivel de riesgo, informó la accionada que la Corte Constitucional, mediante Auto No. 266 del 01 de septiembre de 2009, avaló el instrumento

estándar de valoración del riesgo individual, por medio del cual se establece técnicamente la intensidad del riesgo con el objeto de recomendar las medidas de protección especiales, adecuadas fácticamente al caso particular. Dicha herramienta técnica, evalúa el riesgo en: (i) ordinario -0% a 49%- , (ii) extraordinario -50% a 79%- y (iii) extremo -80% a 100%-. En ese sentido, si bien el riesgo del peticionario se valoró como extraordinario, no se puede desconocer que en la actividad de recopilación y de análisis a la información se concluyó que la intensidad del mismo había disminuido, esto al pasar del **. *% al **. **%, de acuerdo con el resultado del documento estándar de evaluación de riesgo individual. A partir de lo anterior, el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendaciones de Medidas decidió ajustar y disminuir las medidas de protección.

En este contexto, la Unidad Nacional de Protección le solicitó al juez de instancia declarar la improcedencia del amparo, con sustento en que (i) lo pretendido por el señor Luis es que se retrotraiga una decisión administrativa ajustada aderecho y, en consecuencia, se mantengan una medidas de protección, no obstante que, según se indica, su riesgo no lo exige; (ii) ya existía una nueva orden de trabajo en favor del actor, dado que el Director General de la Unidad Nacional de Protección –por intermedio del Grupo de Solicitudes de Protección- procedió, el 30 de agosto de 2017, a solicitar la revaluación por los hechos nuevos manifestados, en cumplimiento de lo establecido en el parágrafo 2 del artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 del 26 de mayo de 2015[18]; y (iii) las medidas de protección no son perpetuas ante la variabilidad del riesgo al que se exponen los solicitantes. Con mayor razón, si el citado artículo indica que el nivel de riesgo de las personas beneficiadas con medidas de protección será reevaluado, al menos, una vez al año.

11. Finalmente, indica la entidad accionada que al establecerse todo un procedimiento ordinario y especializado para evaluar si existe un riesgo extraordinario o extremo o si se requiere de una reevaluación del riesgo en favor de una persona que hace parte del Programa de Protección[19], el amparo solicitado es improcedente. Además, es necesario considerar que la Unidad Nacional de Protección no cuenta con voz, ni con voto en el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendaciones de Medidas y, por tanto, sus decisiones son independientes a esta entidad. Con todo, no debe olvidarse que los recursos administrados por la accionada son públicos[20].

D. DECISIÓN JUDICIAL OBJETO DE REVISIÓN

Tramitado en única instancia: Sentencia proferida por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Popayán[21], el veinte (20) de octubre de dos mil diecisiete (2017)

12. El juez de instancia negó el amparo de los derechos fundamentales invocados por Luis. Como sustento de su decisión, expuso que la acción era procedente en consideración a que el actor es un líder indígena con medidas cautelares otorgadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, frente a una supuesta reducción del esquema de seguridad. Sin embargo afirmó que, no obstante lo expuesto y de acuerdo con la normatividad que regula estos asuntos, la Unidad Nacional de Protección ha acatado la jurisprudencia constitucional y las funciones asignadas por la ley, al haber sustentado la reducción del esquema en la cuantificación del nivel del riesgo. En ese sentido, afirmó que las nuevas circunstancias descritas por el actor -11 de junio de 2017- no son oponibles en relación con la Resolución **** del 21 de marzo de 2017, al ser posteriores al acto administrativo de la referencia.

Ahora bien, respecto de estos nuevos hechos y de acuerdo con el informe rendido por la accionada, se tiene que la Unidad Nacional de Protección ha emprendido todas las actuaciones destinadas a reevaluar el nuevo nivel de riesgo del actor. Esta circunstancia, en los términos del juzgador, “(...) permite desvirtuar cualquier acusación sobre (una) actitud omisiva y violatoria de los derechos fundamentales invocados”[22].

Así, la adopción de medidas de protección conlleva un trámite administrativo que comprende estudios y análisis técnicos que soportan los conceptos de riesgo y de peligros específicos. En consecuencia, tales análisis están a cargo de la autoridad especializada, esto es de la Unidad Nacional de Protección. Con todo y, pese a que en principio escapa al juez constitucional analizar tales medidas, en el caso objeto de estudio “(...) no está acreditado que un segundo escolta y/o el vehículo convencional, retirados, hubiera impedido, o impidan al futuro, los altercados que dice tener el demandante con los vecinos “resentidos”, o los ataques con piedra sobre su vivienda”[23].

Para finalizar, indicó el juzgador que, de acuerdo con los parámetros jurisprudenciales básicos, se debe considerar en la evaluación del riesgo que, en el caso concreto, los hechos denunciados no corresponden a un peligro cierto, importante, excepcional y desproporcionado, como así se exigió en la sentencia T-707 de 2015. Con todo, consideró

que la Unidad Nacional de Protección –en dicho momento- ya había emprendido acciones, en aras de la reevaluación anual de la situación de riesgo del demandante, en los términos del artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015 que en el párrafo 2° establece que el nivel de riesgo de las personas que hacen parte del Programa de Protección será reevaluado una vez al año o antes si existen nuevos hechos que puedan generar una variación en el riesgo. En consecuencia, en el caso del actor por ya existir una orden de trabajo vigente y unos plazos establecidos, se debe negar el amparo solicitado. No obstante, se conminó a la accionada a fin de que aplicara criterios de celeridad y eficiencia en la definición del nuevo riesgo de Luis.

E. ACTUACIONES ADELANTADAS EN LA CORTE CONSTITUCIONAL Y PRUEBAS RECAUDADAS EN SEDE DE REVISIÓN

13. Mediante auto del tres (3) de abril de dos mil dieciocho (2018)[24], proferido por el Magistrado Sustanciador[25], se solicitó a la Unidad Nacional de Protección y al actor, que informaran a esta Sala (i) si la accionada ya había efectuado un nuevo estudio sobre el nivel de amenaza o riesgo que enfrentaba el señor Luis y si, como resultado del mismo, se había restablecido o no el esquema de protección anterior al acto administrativo que determinó su reducción. De otra parte, (ii) si después de haberse proferido la decisión del juez que conoció el amparo de la referencia, el solicitante había sido víctima de algún incidente que pudiera representar un riesgo para su derecho a la seguridad personal.

14. La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, mediante auto del cinco (5) de abril del dos mil dieciocho (2018)[26], ante la posible amenaza a la seguridad personal del accionante y con fundamento en el artículo 7 del Decreto 2591 de 1991 ordenó que, como medida provisional oficiosa, se reestableciera el esquema de protección asignado antes del acto administrativo que lo redujo, a menos que se hubiera adoptado uno superior y, en consecuencia, suspendió los efectos de la resolución cuestionada por el actor, hasta tanto se resolviera de fondo la acción de tutela de la referencia o esta Sala de Revisión lo determinara[27].

Unidad Nacional de Protección[28]

15.1. El seis (6) de abril de dos mil dieciocho (2018), fue remitido por correo electrónico a esta Corporación la respuesta de la Unidad Nacional de Protección al requerimiento del auto

pruebas y al decreto de la medida provisional[29]. Se indicó que esta entidad ha dado cumplimiento a la orden impartida, en su momento, por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Popayán. En consecuencia, en el análisis realizado por el cuerpo técnico a la situación particular del solicitante se valoraron los eventos descritos en la acción de tutela, tal como lo fue el hecho sobreviniente acaecido el cinco (5) de septiembre de dos mil diecisiete (2017). De modo que se concluyó que el riesgo del actor debía catalogarse como extraordinario y, para ello, analizó el contexto de la zona, la actividad de líder social e indígena que desempeña y la veracidad de lo acontecido. Por lo anterior, se hizo necesario efectuar una reevaluación del riesgo, la cual culminó con la decisión del Comité –encargado de tal función- de ajustar las medidas de protección. En efecto, mediante acto administrativo del veintitrés (23) de noviembre de dos mil diecisiete (2017) que se adjunta al expediente[30] dispuso implementar un vehículo convencional en favor del accionante, dos hombres de protección con enfoque diferencial, un medio de comunicación y un chaleco blindado.

15.2. No obstante lo anterior, indicó que el actor está siendo reevaluado por haber transcurrido el término establecido en el parágrafo 2° del artículo 2.4.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015, por lo cual cuenta con una orden activa dentro de dicha entidad.

15.3. Finalmente, respecto a la medida provisional adoptada por esta Sala de Revisión, la Unidad Nacional de Protección indicó que ante la existencia del acto administrativo que el veintitrés (23) de noviembre de dos mil diecisiete (2017), ordenó reforzar las medidas de protección en favor del actor, no es necesario dejar sin efectos la resolución que cuestionó el accionante y que esta Sala de Revisión había decidido suspender provisionalmente. Preciso que, de acuerdo a la normatividad citada, la cual fue modificada por el Decreto 567 de 2016, existe una vía para que la accionada responda a situaciones de urgencia como la descrita, pues según se indica “[e]l nivel de riesgo de las personas que hacen parte del Programa de Protección será revaluado una vez al año, o antes si existen nuevos hechos que puedan generar una variación del riesgo”. Así las cosas, ante la reevaluación de los hechos sobrevinientes y las medidas de protección que nunca han sido suspendidas por completo, debe concluirse que no existió una violación imputable a la Unidad Nacional de Protección.

II. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

16. Esta Corte es competente para conocer de esta acción de tutela, de conformidad con lo establecido en el artículo 86 y el numeral 9 del artículo 241 de la Constitución Política, en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, así como en virtud del auto del veintisiete (27) de febrero de dos mil dieciocho (2018), proferido por la Sala de Selección de Tutelas Número Dos de la Corte, que decidió someter a revisión la decisión adoptada por el juez de instancia.

B. CUESTIONES PREVIAS -PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA-

17. Previo al análisis del objeto de la acción de tutela interpuesta, es necesario estudiar los requisitos de procedencia de la demanda relativos a (i) la legitimación por activa y por pasiva, (ii) la observancia de la exigencia de inmediatez y (iii) la subsidiariedad.

18. Legitimación por activa: Luis interpuso acción de tutela contra la Unidad Nacional de Protección, acorde con el artículo 86 de la Carta Política[31], el cual establece que toda persona que considere que sus derechos fundamentales han sido vulnerados o se encuentren amenazados, podrá interponer acción de tutela en nombre propio o a través de un representante que actúe en su nombre. El actor aduce la presunta afectación de sus derechos fundamentales a la vida[32], la integridad personal[33], “(...) a no ser desplazado forzosamente y a ejercer libremente como líder indígena y defensor de derechos humanos”[34].

19. Legitimación por pasiva: La Unidad Nacional de Protección es un organismo del orden nacional, adscrito al Ministerio del Interior[35]. Se trata de una autoridad pública a cargo de la adopción de las medidas de protección y respecto de la cual procede la acción de tutela de acuerdo a lo estipulado en el Decreto 2591 de 1991[36].

20. Inmediatez: En relación con el presupuesto de inmediatez, que presupone su interposición en un término razonable desde la presunta afectación del derecho, se tiene que Luis interpuso acción de tutela el cuatro (4) de octubre de dos mil diecisiete (2017), después de haber sufrido –según lo afirmó– un atentado el cinco (5) de septiembre del mismo año. En consideración a ello, cuestionó la decisión adoptada en virtud de la Resolución No. **** de 2017, mediante la cual se dispuso reducir su esquema de protección.

No obstante que el acto administrativo fue adoptado el veintiuno (21) de marzo de dos mil diecisiete (2017), en realidad la solicitud de amparo se dirige a que se refuerce su seguridad con sustento en el atentado sufrido, por lo que debe considerarse que apenas transcurrió un mes desde tal hecho y la interposición de la solicitud de amparo. Entonces, se tiene que la acción de tutela propuesta también supera este presupuesto.

21. Subsidiariedad: El artículo 86 de la Constitución Política de 1991 establece que la acción de tutela sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo en los casos en los cuales sea interpuesta como mecanismo transitorio para evitar la configuración de un perjuicio irremediable. La jurisprudencia de la Sala Plena de este Tribunal ha señalado que “a la exigencia de subsidiariedad se anuda (i) una regla de exclusión de procedencia que ordena declarar la improcedencia de la acción cuando el ordenamiento ha previsto un medio judicial para defenderse de una agresión iusfundamental”[37]. A su vez ha indicado que tal “regla se exceptúa en virtud de (ii) la regla de procedencia transitoria que exige admitir la acción de tutela cuando, a pesar de existir tales medios judiciales, ella tiene por objeto evitar un perjuicio irremediable”[38]. Por ello, según este Tribunal “el juez de tutela debe resolver dos cuestiones para definir la procedencia de la acción de tutela: en primer lugar, ¿cuándo existe un medio judicial idóneo que impida la procedencia del amparo? Y, en segundo lugar, ¿cuándo se configura un perjuicio irremediable que, a pesar de la existencia del otro medio, haga posible la procedencia transitoria del amparo?”[39]. En tal dirección también ha señalado que “[a] fin de dar respuesta a la primera pregunta, relativa a la existencia de un medio judicial, el artículo 6º del Decreto 2591 de 1991 prescribe que ella será apreciada en concreto, considerando (a) su eficacia y (b) las circunstancias del accionante”[40]. Conforme a ello “[l]a obligación de la apreciación en concreto implica que la conclusión acerca de la presencia de un medio judicial demanda un juicio compuesto por un examen de aptitud abstracta e idoneidad concreta del medio”[41]. Refiriéndose a ese doble juicio indicó:

“En esa dirección, desde sus primeras decisiones esta Corporación destacó “que el otro medio de defensa judicial a que alude el artículo 86 debe poseer necesariamente, cuando menos, la misma eficacia en materia de protección inmediata de derechos constitucionales fundamentales que, por su naturaleza, tiene la acción de tutela (...)” dado que, de lo contrario “se estaría haciendo simplemente una burda y mecánica exégesis de la norma, en abierta contradicción con los principios vigentes en materia de efectividad de los derechos y

con desconocimiento absoluto del querer expreso del Constituyente.” Así las cosas, concluyó este Tribunal “que “el otro medio de defensa judicial” a disposición de la persona que reclama ante los jueces la protección de sus derechos fundamentales ha de tener una efectividad igual o superior a la de la acción de tutela para lograr efectiva y concretamente que la protección sea inmediata”. La idoneidad del medio judicial puede determinarse, según la Corte lo ha indicado, examinando el objeto de la opción judicial alternativa y el resultado previsible de acudir a ese otro medio de defensa judicial”[42].

22. Las resoluciones que brindan las medidas concretas de protección y, en particular, las que asignan el esquema de seguridad son, en principio, susceptibles de ser demandadas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho[43]. Además, como lo ha destacado la jurisprudencia constitucional (T-376 de 2016), en la Ley 1437 de 2011 se adoptó un sistema de medidas cautelares y se ampliaron las causales de procedencia para la suspensión provisional. En virtud de lo anterior podría suponerse, prima facie, que la acción de tutela en el caso objeto de estudio es improcedente.

22.1. En el caso estudiado el accionante pretende que se prorroguen las medidas de protección vigentes antes de que fuera expedida la Resolución **** del 21 de marzo de 2017 y, en esa dirección, controvierte que se extienda en el tiempo la reducción de su esquema de protección, considerando los acontecimientos ocurridos el cinco (5) de septiembre de dos mil diecisiete (2017) -cuando su residencia fue impactada con dos disparos que provenían de dos hombres que se movilizaban en una motocicleta-. Por ello, a su juicio, es indispensable reforzar las medidas que permitan asegurar su integridad personal.

22.2. En atención a lo anterior, para la Sala es claro que la pretensión del accionante no se dirige, en estricto sentido, a cuestionar la validez jurídica de la Resolución *** de 2017. Por el contrario, su planteamiento se encamina principalmente a exigir que la Unidad Nacional de Protección cumpla adecuadamente la obligación de proteger su vida e integridad personal, pretensión que en principio extraña a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Podría sostenerse que siendo ello así, el accionante se encuentra habilitado para acudir a la

acción de cumplimiento regulada en la Ley 393 de 1997 y referida también en el artículo 146 de la ley 1437 de 2011, lo que haría improcedente la acción de tutela. Sin embargo, tal no puede ser la conclusión dado que el artículo 9 de la primera de tales leyes prescribe que “[l]a Acción de Cumplimiento no procederá para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante la Acción de Tutela”.

22.3. A partir de lo anterior, podría argumentarse que la Unidad Nacional de Protección cuenta con un procedimiento administrativo, en virtud de lo dispuesto en el parágrafo 2° del artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015, conforme al cual “[e]l nivel de riesgo de las personas que hacen parte del Programa de Protección será revaluado una vez al año, o antes si existen nuevos hechos que puedan generar una variación del riesgo”. Sin embargo, tal circunstancia no es suficiente dado que, de una parte, el accionante le solicitó a dicha Unidad reevaluar su esquema de protección después de los hechos ocurridos el día cinco (5) de septiembre de dos mil diecisiete (2017) y, de otra, el examen de subsidiariedad, requerido para la procedencia del amparo, lo que supone es -en principio- la contrastación de medios judiciales, tal como lo exige el mismo artículo 86 de la Constitución y el literal 1ª del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991.

22.4. Destaca la Corte que en la sentencia T-078 de 2013, esta Corporación declaró procedente la acción de tutela en el caso de un líder indígena que solicitaba protección para él y para su familia, al considerar que “(...) el mecanismo judicial para impugnar la decisión que revocó las medidas de protección otorgadas a su favor, no es idóneo ni efectivo, pues ciertamente no solo pueden estar comprometidos sus derechos fundamentales, sino también el derecho a la existencia de la parcialidad a la que pertenece como autoridad tradicional”. En similar sentido, la sentencia T-124 de 2015 concluyó que, no obstante la existencia de un régimen jurídico en favor de quienes requieran protección del Estado, la acción de tutela es procedente, de manera excepcional, cuando se compruebe la concurrencia de dos elementos a saber:

“(...) (i) los medios ordinarios de defensa judicial no son aptos ni eficaces para ofrecer una protección adecuada e inmediata a las apremiantes situaciones de riesgo denunciadas ni a los derechos usualmente involucrados y (ii) cuando, como consecuencia de las determinaciones adoptadas por los organismos estatales obligados a brindar medidas de protección, se configura un perjuicio grave e irreparable. Escenarios en los que, sin duda, es

plausible el ejercicio de la acción de tutela para prevenir la materialización u ocurrencia de un daño o para mitigar las consecuencias de su consumación”[44].

22.5. Con sustento en los argumentos expuestos, se debe considerar que la solicitud de amparo interpuesto por Luis contra la Unidad Nacional de Protección cumple el presupuesto de subsidiariedad, en consideración a que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho no es idóneo, en este caso concreto, considerando la pretensión del demandante así como la urgencia derivada del atentado que sufrió el cinco (5) de septiembre de dos mil diecisiete. Como quedó dicho, lo que ahora pretende el accionante consiste en la reevaluación del riesgo en virtud de un hecho posterior al acto administrativo de la referencia.

C. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO Y ESTRUCTURA DE LA DECISIÓN

23. En esta oportunidad le corresponde a la Sala Cuarta de Revisión determinar si la Unidad Nacional de Protección vulneró el derecho a la integridad personal de Luis, debido a las decisiones consistentes en (i) reducir el esquema de protección mediante la Resolución No. **** de 2017 y (ii) no reestablecer el esquema de seguridad anterior, pese a que afirma ser víctima de amenazas, y hostigamientos en su vivienda. Tales circunstancias, a juicio del accionante, tienen origen en su condición de líder social y defensor de derechos humanos en una zona que cuenta con una difícil situación socio-política.

Con la finalidad de resolver el referido problema jurídico, la Sala se referirá brevemente a la jurisprudencia sobre el derecho a la vida y a la seguridad personal, así como al deber de protección del Estado (sección D). De igual forma, dado lo ocurrido en este caso, aludirá a la carencia actual de objeto por hecho superado (Sección E). Luego de ello, procederá a resolver la situación que fue planteada por el accionante (Sección F).

D. EL DERECHO A LA VIDA, A LA SEGURIDAD PERSONAL Y EL DEBER DE PROTECCIÓN DEL ESTADO. REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA

24. Los derechos a la vida y a la seguridad personal fueron contemplados en la Constitución Política de 1991. El artículo 2° de la Carta indica que son fines del Estado, entre otros, garantizar la efectividad de los derechos contenidos en ella y, además, que “[l]as autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes

en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”. Por su parte, el artículo 11 dispone que el derecho a la vida es inviolable, mientras que el 12 prescribe, con carácter imperativo, que “[n]adie será sometido a desaparición forzada, a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”[45].

Con sustento en las anteriores disposiciones, la Corte Constitucional ha establecido que la seguridad personal corresponde a un derecho de contenido variable dado que su alcance se determina a partir de los riesgos a los que se ven expuestas las personas por las actividades cotidianas que realizan, en cierto contexto social, económico y político[46]. En particular, afirmó que la seguridad es un valor del Estado, un derecho colectivo y un derecho individual. En esa última condición “(...) faculta a las personas para recibir protección adecuada por parte de las autoridades, cuandoquiera que estén expuestas a riesgos excepcionales que no tienen el deber jurídico de tolerar, por rebasar éstos los niveles soportables de peligro implícitos en la vida en sociedad”[47].

25. La jurisprudencia de esta Corporación adoptó algunos criterios para definir la necesidad de otorgar medidas de protección en favor de ciertos grupos en situación de vulnerabilidad tales como los testigos que han colaborado con la justicia[48] o presenciado hechos de gran criminalidad[49] como sucede con los procesos de Justicia y Paz[50]. De igual forma, en favor de grupos sociales como la comunidad de paz de San José de Apartadó[51], líderes sociales, de víctimas[52], indígenas[53], estudiantiles[54] y políticos[55], así como voceros públicos en procesos de paz[56], defensores de derechos humanos[57], funcionarios públicos[58], entre otros[59].

En la sentencia T-719 de 2003, la Corte delimitó los tipos de riesgo protegidos por el derecho a la seguridad personal –al diferenciarlos de aquellos vinculados a otros derechos como la vida y la integridad personal- y las medidas a adoptar en cada caso[60]. En particular, precisó que el riesgo cobijado por este derecho es el catalogado como extraordinario, es decir que se opone al riesgo social, que es jurídicamente soportable en la vida cotidiana de cualquier sociedad –riesgos ordinarios-. Estos son los que debe soportar cualquier persona por hacer parte de una comunidad. El derecho a la seguridad personal no implica una inmunidad frente a cualquier contingencia y no comporta la posibilidad de vivir libre de temores. Este derecho cobija la protección básica en favor de las personas que se

enfrentan a ciertos peligros que no resultan legítimos, ni soportables dentro de la convivencia de una sociedad en el marco de la Constitución.

En ese sentido, la providencia citada indica que los funcionarios encargados de valorar tal riesgo deben considerar la situación concreta para establecer si el mismo es: (a) específico e individualizable por oposición a un riesgo genérico; (b) concreto, por estar basado en hechos particulares y manifiestos y no en suposiciones abstractas; (c) presente, al no ser ni remoto y tampoco eventual; (d) importante, esto es, que amenace lesionar bienes o intereses jurídicos valiosos para el sujeto; (e) serio, es decir que sea de materialización probable por las circunstancias del caso; (f) claro y discernible, por lo cual no debe tratarse de una contingencia o peligro difuso; (g) excepcional, por no ser de aquellos que no debe ser soportado por la generalidad de los individuos; y (h) desproporcionado frente a la situación de la persona.

26. La referida providencia consideró también que las obligaciones básicas de las autoridades para preservar el derecho fundamental a la seguridad personal exigen: (i) detectar el riesgo extraordinario que se cierne sobre una familia, un grupo de personas o una persona y advertir de tal situación, oportunamente, a las personas afectadas; (ii) realizar una valoración, con sustento en un cuidadoso estudio de cada situación, sobre la existencia, características y origen del riesgo que se ha identificado; (iii) la oportuna definición de medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar que el riesgo se materialice; (iv) asignar tales medios de forma oportuna y eficaz; (v) valorar periódicamente la evolución del riesgo y la adopción adecuada de decisiones en torno a esta situación; (vi) el suministro de una respuesta efectiva ante los signos de realización del riesgo, así como la adopción de medidas específicas para mitigarlo; y (vii) abstenerse de adoptar decisiones que creen un riesgo extraordinario para las personas en razón de sus circunstancias, con el consecuente deber de amparar a los afectados[61].

27. Finalmente, en relación con los defensores de derechos humanos, la sentencia T-234 de 2012 indicó que en este tipo casos debía valorarse la labor desempeñada, que cobra relevancia precisamente en contextos en los que el Estado no ha logrado su protección directa[62].

28. En el marco jurisprudencial descrito, se expidió el Decreto Ley 4065 de 2011[63],

mediante el cual se creó la Unidad Nacional de Protección con el fin de instituir una entidad especializada que asumiera las funciones de seguridad desempeñadas hasta dicho momento por los Ministerios del Interior, de Justicia y, con anterioridad, por el extinto Departamento Administrativo de Seguridad –DAS-. Como así prescribió esa normatividad, tal entidad tendría como objetivo “(...) articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección a quienes determine el Gobierno Nacional que por virtud de sus actividades, condiciones o situaciones políticas, públicas, sociales, humanitarias, culturales, étnicas, de género, de su calidad de víctima de la violencia, desplazado, activista de derechos humanos, se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños contra su vida, integridad, libertad y seguridad personal o en razón al ejercicio de un cargo público u otras actividades que pueden generar riesgo extraordinario, como el liderazgo sindical, de ONGs y de grupos de personas desplazadas, y garantizar la oportunidad, eficiencia e idoneidad de las medidas que se otorgan”[64].

29. En síntesis, el derecho a la seguridad personal se adscribe -prima facie- a los artículos 2, 11 y 12 de la Constitución Política de 1991 y se ha delimitado como un derecho cuyo alcance debe determinarse, en cada caso, de acuerdo a los riesgos o amenazas a los que se pueden ver expuestas las personas por (i) el contexto social, económico y político y (ii) la especial exposición al riesgo por las actividades cotidianas que realiza, tal como sucede con las víctimas o sus representantes, los testigos de hechos de grave criminalidad, miembros de algunos grupos sociales, líderes sociales, ciertos funcionarios públicos y líderes políticos[65].

En ese sentido, el derecho a la seguridad personal implica el deber correlativo del Estado de proteger a quienes se encuentren expuestos en un nivel de amenaza que pueda catalogarse como extraordinario y, por tanto, sea específico, individualizable, concreto, presente, importante, serio, claro, discernible y desproporcionado. En esta dirección las autoridades deben –entre otras cosas– detectar oportunamente el riesgo, informarle a la persona afectada tal situación, efectuar un minucioso estudio, definir y asignar medidas y medios específicos de protección, así como evaluar periódicamente el nivel de riesgo y otorgar medidas acordes con tal determinación.

E. CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SUPERADO.

30. La sentencia SU-540 de 2007 refirió las modalidades de carencia actual de objeto[66] y, en específico, hizo alusión al hecho superado como un supuesto en el que por acción o por omisión –de acuerdo al requerimiento del accionante- se supera la afectación del derecho, bien sea porque se satisface lo solicitado o el contenido iusfundamental de la pretensión. En este tipo de casos, resulta innecesario el pronunciamiento del juez en virtud de que el derecho queda indemne antes de proferirse la decisión judicial.

31. Al diferenciar al hecho superado del daño consumado, en esta providencia se concluyó que “(...) la configuración de un hecho superado hace innecesario el pronunciamiento del juez, en la medida que se logran satisfacer los requerimientos del tutelante antes de ese pronunciamiento, pero no ocurre lo mismo con la configuración de un daño consumado, comoquiera que éste supone la afectación definitiva de los derechos del tutelante y, en consecuencia, se impone la necesidad de pronunciarse de fondo, como ya lo tiene definido la jurisprudencia constitucional sobre la materia, por la proyección que puede presentarse hacia el futuro y la posibilidad de establecer correctivos”[67].

De forma más reciente, la Corte Constitucional en la sentencia T-075 de 2017 precisó que el juez del proceso de tutela debe corroborar si existió una amenaza o afectación de un derecho fundamental, lo cual debe culminar en la adopción de las órdenes pertinentes para remediar la acción u omisión que la causa, a menos que se advierta que se configuran los presupuestos para declarar el hecho superado o el daño consumado:

“Ello con motivo que la acción pierde su razón de ser toda vez que su objeto desaparece o se encuentra superada la situación de hecho que origina la supuesta amenaza o vulneración del derecho (hecho superado) o, ya se ha producido el perjuicio que se pretendía evitar con la acción de tutela (daño consumado). Es decir, el objeto de protección desaparece bien sea porque fue concedido, o porque ya no es fácticamente posible protegerlo, por lo cual se torna innecesaria una orden para que cese la actividad vulneratoria o de amenaza respecto de la garantía constitucional.

Cada una de estas figuras jurídicas tiene sus particularidades. Para que se consolide el hecho superado es necesario que aquello que se pretendía lograr mediante la orden del juez de tutela ha acaecido antes de que el mismo diera orden alguna (...)”[68].

Sin embargo, la jurisprudencia constitucional ha indicado, en relación con la carencia actual

de objeto por hecho superado, que este Tribunal cuenta con una carga superior en su argumentación, respecto a los jueces de instancia:

“(…) esta Corporación ha señalado que, no es perentorio para los jueces de instancia, aunque sí para la Corte en sede de Revisión, como Juez de máxima jerarquía de la Jurisdicción Constitucional, el deber de determinar el alcance de los derechos fundamentales cuya protección se solicita e incluir en la argumentación de su fallo el análisis sobre la vulneración de los derechos fundamentales planteada en la demanda. Sin embargo puede hacerlo, tal como lo prescribe el artículo 24 del Decreto 2591 de 1991, sobre todo si considera que la decisión debe incluir observaciones acerca de los hechos del caso estudiado, incluso para llamar la atención sobre la falta de conformidad constitucional de la situación que originó la tutela, o para condenar su ocurrencia y advertir la inconveniencia de su repetición, so pena de las sanciones pertinentes, si así lo considera. De otro lado, lo que sí resulta ineludible en estos casos, es que la providencia judicial incluya la demostración de la reparación del derecho antes del momento del fallo. Esto es, que se demuestre el hecho superado”[69].

32. Finalmente la Corte debe indicar que en algunas providencias de esta Corporación se ha hecho alusión a una tercera hipótesis de carencia actual de objeto, la cual se presenta cuando concurren circunstancias posteriores a la solicitud de tutela que, aunque no estén relacionadas con el objeto de la solicitud, hacen que el titular pierda interés en el pronunciamiento del juez por sustracción de materia[70]. Lo mismo puede ocurrir cuando, por vía de ejemplo, un tercera parte asumió la carga solicitada, se perdió el objeto jurídico respecto del cual el juez debía adoptar una decisión[71] o existe una situación, distinta al hecho superado o daño consumado, que hace inocua la orden de satisfacer la pretensión del amparo[72]. En este último supuesto, tal circunstancia “(…) no impide emitir un pronunciamiento de fondo sobre la existencia o no de la vulneración alegada”[73].

33. En suma, la carencia actual de objeto comprende aquellas situaciones en las cuales las órdenes que en principio debía adoptar el juez de tutela, respecto a lo solicitado en el amparo, caen en el vacío o no surten ningún efecto. Como modalidades de tal circunstancia se encuentra: (i) el hecho superado que hace innecesario el pronunciamiento del juez constitucional; (ii) el daño consumado que exige la adopción de una serie de medidas de fondo; y (iii) la sustracción de materia.

F. CASO CONCRETO

34. De acuerdo a la solicitud del accionante, en principio y de manera excepcional, le correspondería a la Corte determinar si la Unidad Nacional de Protección[74] vulneró el derecho a la seguridad personal de Luis, debido a la decisión de reducirle el esquema de protección asignado mediante la Resolución No. **** de 2017 y no reestablecerle el esquema de seguridad anterior, pese a que ha sido víctima de amenazas, hostigamientos en su vivienda y, en particular, de un atentado el cinco (5) de septiembre de dos mil diecisiete (2017). No obstante, considerando las pruebas que han sido aportadas por la accionada es necesario determinar si hay lugar a declarar la carencia actual de objeto por hecho superado.

35. El derecho a la seguridad personal es un derecho que debe valorarse, en cada caso, a partir de los riesgos a los que se expone determinada persona por el contexto social, económico y político. Tal circunstancia explica que una reducción del esquema de protección no puede considerarse, per se, como atentatorio del referido derecho. El riesgo es variable y, por tanto, debe ajustarse a la realidad de la persona.

36. Se pregunta la Sala si la Unidad Nacional de Protección garantizó en el caso de Luis el contenido iusfundamental del referido derecho y, por tanto, si se acreditó el cumplimiento de las obligaciones constitucionales básicas para preservar su seguridad personal[75]. Igualmente, es relevante identificar el momento en que ello, de haber sido así, tuvo lugar. Se constata que: (i) se ha venido identificando el riesgo extraordinario que se cierne sobre el accionante en su condición de líder social y defensor de derechos humanos y, por tanto, al menos desde el año 2017[76], la Unidad Nacional de Protección puso en marcha medidas para garantizarle tal derecho; (ii) antes de su adopción adelantó un estudio del riesgo que ha arrojado la definición de las medidas y medios de protección; (iii) ha evaluado periódicamente el riesgo pues, como mínimo, una vez al año se ha dispuesto emprender tal estudio; y (iv) no existe evidencia en el sentido de que la Administración hubiera creado un riesgo extraordinario.

37. Restaría determinar si, además, tales medidas fueron definidas y otorgadas de manera oportuna, eficaz, adecuada y suficiente para evitar que el riesgo se materializara y, en

consecuencia, si es necesario reforzar la protección de Luis -como así lo solicitó en el amparo de la referencia- o efectuar un nuevo estudio que incluya algunos factores omitidos en tal análisis. No obstante, tal definición carecería de efecto pues, como así lo puso de presente la accionada, después del atentado sufrido por el actor el cinco (5) de septiembre de dos mil dieciocho (2018), la Unidad Nacional de Protección valoró, de nuevo, la situación del solicitante, el contexto de la zona y su actividad como líder social. En consecuencia, mediante acto administrativo que se adjunta al expediente[77] se decidió implementar un vehículo convencional en favor del accionante, dos hombres de protección con enfoque diferencial, un medio de comunicación y un chaleco blindado. Destaca además la Corte, que los procedimientos dirigidos a establecer la procedencia de las medidas de seguridad se iniciaron antes de la presentación de la acción de tutela, según la regulación aplicable en esta materia y el contenido del derecho fundamental establecido por la Corte según se indicó anteriormente -supra 26-.

38. De manera que, (i) coincide el esquema de seguridad vigente con aquel que se le había reconocido antes de la emisión de la Resolución *** del 21 de marzo de 2017; y (ii) el procedimiento para valorar las circunstancias a efectos de definir su restablecimiento se inició antes de la presentación de la acción de tutela, pues como se indicó en la contestación al amparo ya existía una orden de trabajo en favor del actor para reevaluar sus medidas de protección. En consecuencia, el objeto del derecho a la seguridad personal se encuentra hoy satisfecho, de manera que es innecesario efectuar un pronunciamiento de fondo. En consecuencia, la Corte revocará la decisión del Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Popayán que negó el amparo de los derechos solicitados[78] y, en su lugar, declarará la carencia actual de objeto por hecho superado. Lo anterior, en consideración a que la pretensión del accionante fue satisfecha mediante el acto administrativo del veintitrés (23) de noviembre de dos mil diecisiete (2017) que ordenó reforzar la seguridad[79] y, por tanto, desapareció la circunstancia que causaba la supuesta amenaza al derecho a la seguridad personal.

39. Con sustento en lo anterior, también se debe revocar la medida provisional adoptada por esta Sala de Revisión.

G. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

41. Como resultado de las sub-reglas jurisprudenciales analizadas en la parte motiva de esta providencia, observa la Sala lo siguiente:

(a) La solicitud de amparo presentada por Luis contra la Unidad Nacional de Protección cumple el presupuesto de subsidiariedad, en consideración a que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho no es idóneo considerando la pretensión del demandante así como la urgencia derivada del atentado que sufrió el cinco (5) de septiembre de dos mil diecisiete.

(b) El derecho a la seguridad personal es un desarrollo de la Constitución Política de 1991 y se ha establecido que debe determinarse, en cada caso, de acuerdo a los riesgos o amenazas a los que se puede ver expuesta cierta persona por (i) el contexto social, económico y político y (ii) la especial exposición al riesgo por las actividades cotidianas que realiza.

Tal derecho implica el deber del Estado de proteger a quienes se encuentren expuestos a un riesgo que, pueda catalogarse como extraordinario, por tanto, específico, individualizable, concreto, presente, importante, serio, claro, discernible y desproporcionado. En esta dirección las autoridades deben –entre otras cuestiones– detectar oportunamente el riesgo, informarle a la persona afectada tal situación, efectuar un minucioso estudio, definir y asignar medidas y medios específicos de protección, así como evaluar periódicamente el nivel de riesgo y otorgar medidas acordes con tal determinación.

(c) La carencia actual de objeto se ha entendido por la jurisprudencia de la Corte Constitucional como aquellas situaciones en las cuales las órdenes que en principio debía adoptar el juez de tutela, respecto a lo solicitado en el amparo, caerían en el vacío o no surtirían ningún efecto. Como modalidades de tal circunstancia se encuentra: (i) el hecho superado que hace innecesario el pronunciamiento del juez constitucional; (ii) el daño consumado que exige la valoración de las circunstancias concretas de la violación iusfundamental a efectos de adoptar las medidas que correspondan; y (iii) la sustracción de materia.

42. Sobre la base de lo anterior, la Sala concluyó que se debía declarar la carencia actual de objeto por hecho superado, en consideración a que al señor Luis, después del atentado

sufrido, fue valorado por la Unidad Nacional de Protección y, en consecuencia, mediante acto administrativo se decidió implementar un vehículo convencional en favor del accionante, dos hombres de protección con enfoque diferencial, un medio de comunicación y un chaleco blindado. En efecto, al haber sido satisfecha la pretensión del accionante, desapareció la circunstancia que causaba la supuesta amenaza al derecho a la seguridad personal y, por tanto, se decidió revocar la providencia del Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Popayán que había negado el amparo de la referencia para, en su lugar, declarar la carencia actual de objeto por hecho superado y dejar sin efectos la medida provisional oficiosa que había sido adoptada por la Sala.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- PROTEGER el derecho a la intimidad del peticionario y, en consecuencia, mantener en reserva el nombre del accionante, sus niveles de riesgo y el tipo de protección suministrada por el Estado. En efecto, su nombre, el lugar de residencia y el detalle de la información suministrada por la Unidad Nacional de Protección no podrán ser divulgados y el presente expediente queda bajo estricta reserva, y sólo podrá ser consultado por los directamente interesados. La Secretaría General de la Corte Constitucional y el Secretario del Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Popayán, despacho que decidió el presente caso, deberán garantizar esta estricta reserva.

Segundo.- REVOCAR la sentencia del Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Popayán, proferida el veinte (20) de octubre de dos mil diecisiete (2017), por medio de la cual se negó el amparo solicitado por Luis. En su lugar y con sustento en las razones expuestas, declarar la carencia actual de objeto por hecho superado.

Tercero.- DEJAR SIN EFECTO la medida provisional oficiosa, adoptada mediante auto del cinco (5) de abril del dos mil dieciocho (2018)[80], en la que se ordenó a la Unidad Nacional de Protección restituir el esquema de seguridad que se había asignado al señor Luis antes

de la Resolución del 21 de marzo de 2017 y en la que también se había dispuesto la suspensión temporal de los efectos del acto administrativo de la referencia.

Cuarto.- Por Secretaría General, LÍBRENSE las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Al respecto, es posible consultar las sentencias T-234/12 y T-124/15.

[2] Artículo 24 de la Ley 1755 de 2015, del numeral 13 del artículo 2.4.1.2.2. y del numeral 3º del artículo 2.4.1.2.47 del Decreto 1066 de 2015. De acuerdo con la anterior, la Corte Constitucional cuenta con el deber, como autoridad judicial, de respetar y garantizar la reserva de información recaudada en este proceso.

[3] Acción de tutela presentada el 4 de octubre de 2017. Folio 21 del cuaderno principal.

[4] Folio 1 del cuaderno principal.

[5] Folio 13 del cuaderno principal. Certificado No. **** del 23 de julio de 2017 del Cabildo Indígena Xxxx, en donde se hace constar que Luis es comunero de este resguardo.

[6] Folio 7 a 10 del cuaderno principal. Resolución **** de 2017 de la Unidad Nacional de Protección, en la que el Director General de la Unidad Nacional de Protección adoptó, en el caso de Luis, las recomendaciones del Comité de Evaluación de Riesgos y Recomendaciones de Medidas, en las que se decidió finalizar un vehículo convencional y un hombre de protección y, a su vez, ratificó un medio de comunicación, un chaleco blindado y un hombre de protección “[p]or doce meses, a partir de la fecha en la cual quede en firme el presente acto administrativo”.

[7] Folio 14 y 15 del cuaderno principal. Se aporta impresión del medio informativo “** ****”, en donde se tituló que habían atentado contra Luis, líder indígena, como así lo había denunciado el Cabildo Indígena Xxxx. También se informó que, si bien no hubo heridos, los disparos generaron temor y zozobra entre los habitantes de la zona y que, con esto, se confirmaba la grave situación de derechos humanos que sufre tal zona. Folio 16 del cuaderno principal. Noticia de *** radio, en la que se denuncia un nuevo atentado contra un líder indígena en tal región del país.

[8] Folio 11 del cuaderno principal. Declaración del accionante ante el Cabildo Indígena de Xxxx, en donde informa que el sábado 20 de mayo, a las 9:05 PM, caminaba de una casa a otra, cuando le gritaron “(...) perro salga que lo necesitamos” y otras palabras que aseguró, en su momento, no querer mencionar. Además, se dio cuenta que le lanzaron unas piedras y pudo observar, cuando prendió la luz de afuera, que eran dos jóvenes de tez blanca que se montaron en una moto verde y se fueron. Folio 12 del cuaderno principal. Declaración del señor Luis ante el Cabildo Indígena de Xxxx.

[9] Folio 2 del cuaderno principal.

[10] Folios 19 y 20 del cuaderno principal. Para acreditar estos hechos aporta dos fotografías de las vías por las que circula, en las cuales se evidencia la existencia de grafitis

en los cuales se hace alusión a organizaciones guerrilleras.

[11] En efecto en el escrito de la acción de tutela se hace referencia a la seguridad personal y al desarrollo jurisprudencial de dicho derecho, en virtud de las sentencias T-719/03 y T-339/10. Se indicó que la seguridad cuenta con una triple connotación jurídica como valor constitucional, derecho colectivo y derecho fundamental. A su vez, en distintos instrumentos internacionales se ha reconocido este derecho como en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948.

[13] Folios 44 a 46 del cuaderno principal. Otrosí No. 01 al Convenio interadministrativo No. 382 de 2017, celebrado entre la Unidad Nacional de Protección (UNP) y el Cabildo Xxxx.

[14] Esta decisión se adoptó mediante la Resolución *** del 14 de diciembre de 2015 de la Unidad Nacional de Protección. Folios 88 a 99 del cuaderno principal.

[15] Folio 100 del cuaderno principal. Comunicación externa OFI17-00011755 del 3 de abril de 2017

[16] Folio 101 del cuaderno principal. Notificación por aviso, frente a la imposibilidad de notificar personalmente al accionante, en donde se indicó que el actor contaba con el recurso de reposición.

[17] Folio 102 del cuaderno principal. Constancia de ejecutoria de la Resolución del 21 de marzo de 2017.

[18] Folio 103 del cuaderno principal. Comunicación interna en donde se solicita la reevaluación del accionante.

[19] Al respecto, es posible consultar el artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015.

[20] Así lo precisó la Unidad Nacional de Protección, al indicar que “(...) como entidad del orden nacional debe propender por el buen uso de los recursos públicos, toda vez que el derecho colectivo al patrimonio público alude no solo a “la eficiencia y transparencia sino también a la utilización de los mismos de acuerdo con su objeto y, en especial, con la finalidad social del Estado””.

[21] Folio 105 a 114 del cuaderno principal. Sentencia proferida por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Popayán.

[22] Folio 113 del cuaderno principal.

[23] Ibídem.

[24] Folio 16 y 17 del cuaderno de Revisión.

[25] El inciso primero del artículo 64 del Reglamento de la Corte Constitucional –Acuerdo 02 de 2015- dispone que “[c]on miras a la protección inmediata y efectiva del derecho fundamental vulnerado y para allegar al proceso de revisión de tutela elementos de juicio relevantes, el Magistrado sustanciador, si lo considera pertinente, decretará pruebas. Una vez se hayan recepcionado, se pondrán a disposición de las partes o terceros con interés por un término no mayor a tres (3) días para que se pronuncien sobre las mismas, plazo durante el cual el expediente quedará en la Secretaría General”.

[26] Folios 23 y 24 del cuaderno de Revisión.

[27] Folios 23 y 24 del cuaderno de Revisión.

[28] Folios 30 a 36 y folios 39 a 46 del cuaderno de Revisión.

[29] Folio 30 a 37 del cuaderno de Revisión. Sin embargo, debe aclararse que tal intervención también fue radicada en correo físico en esta Corporación el 16 de abril de 2018 e incorporada al expediente en los folios 19 a 46 del cuaderno de Revisión.

[30] Folios 35 y 36 del cuaderno de Revisión.

[31] El artículo 86 de la Constitución Política dispone que: “toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública (...)”.

[32] El artículo 11 dispone que “[e]l derecho a la vida es inviolable”.

[33] La Corte Constitucional ha entendido que el derecho a la integridad personal se deriva del artículo 12 de la Constitución, el cual preceptúa que “[n]adie será sometido a desaparición forzada, a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”. En esa dirección, la sentencia T-248/98 se indicó que “(...) el artículo 12 de la Constitución proclama el derecho fundamental a la integridad personal y, al hacerlo, no solamente cubre la composición física de la persona, sino la plenitud de los elementos que inciden en la salud mental y en el equilibrio psicológico. Ambos por igual deben conservarse y, por ello, los atentados contra uno u otro de tales factores de la integridad personal -por acción o por omisión- vulneran ese derecho fundamental y ponen en peligro el de la vida en las anotadas condiciones de dignidad”.

[34] Folio 1 del cuaderno principal.

[35] El artículo 1º del Decreto 4065 de 2011, “[p]or el cual se crea la Unidad Nacional de Protección (UNP), se establecen su objetivo y estructura”, indica que “(...) la Unidad Administrativa Especial del orden nacional, denominada Unidad Nacional de Protección (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”.

[36] El artículo 1º y 5º del Decreto Ley 2591 de 1991 dispone que la acción de tutela procede contra toda autoridad pública que haya violado, viole o amenace violar un derecho fundamental.

[37] SU-355 de 2015

[38] Ibídem.

[39] Ibídem.

[40] Ibídem.

[41] Ibídem.

[42] Ibídem.

[43] Sobre este aspecto, en la sentencia T-124/15 se indicó que “[p]ara dar un ejemplo, basta fijarse en los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho y reparación directa previstos en los artículos 138 y 140 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, pues mientras el primero habilita a quien se crea lesionado en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica -vida, integridad física o seguridad personal- a impetrar la declaratoria de nulidad del acto administrativo particular y concreto que decidió sobre la viabilidad de su inclusión en un determinado programa de protección o acerca de la implementación de un esquema específico de seguridad, y a que se reestablezca su derecho; el segundo, por su parte, faculta para demandar directamente la reparación de un daño antijurídico que sea producido por la omisión de los agentes del Estado en el cumplimiento de su deber de protección de personas que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo, ya sea como resultado directo de sus actividades o funciones políticas o en razón del ejercicio de su cargo. // De esta suerte, las aludidas acciones contenciosas harían parte del elenco de dispositivos legales idóneos al que todas las personas deben acudir, preferentemente, para garantizar la protección de sus derechos constitucionales, incluyendo los de raigambre fundamental, cuando quiera que sean amenazados o vulnerados por las autoridades públicas encargadas de ejecutar la prestación del servicio de protección, pues son cauces a través de los cuales puede debatirse más ampliamente la legalidad de sus procedimientos, el potencial enervamiento de los efectos nocivos que producen y, en últimas, si dan lugar a una eventual declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado”. No obstante, en esta providencia más adelante se afirmó que “[n]o sobra, en todo caso, agregar una última precisión frente a las resoluciones expedidas por la Unidad Nacional de Protección que aquí se censuran, pues llama la atención de esta Sala que en aquellas se sirva indicar que contra ellas no procede recurso alguno por tratarse de actos de trámite que simplemente comunican los efectos de los actos de la administración, lo cual, a no dudarlo, tornaría nugatorio todo intento de impugnación o debate por la vía contenciosa administrativa al no ser susceptibles de control jurisdiccional, aun cuando lo cierto es que se trata de actos administrativos de carácter particular y concreto con efectos jurídicos propios en el marco del programa de prevención y protección del cual hacen parte integrante”.

[44] Asimismo, deben considerarse otro tipo de providencias que han declarado la procedencia de la acción de tutela para estudiar temas como el que ahora le corresponde definir a esta Corporación, así en ellas no se hubiere argumentado tal posición, pero que

son relevantes pues implican la adopción de una postura sobre el presupuesto de subsidiariedad. El hecho de que, en algunas providencias, la Corte Constitucional no lo mencione explícitamente no implica que no se hubiere efectuado un análisis sobre la subsidiariedad, lo que sucede es que en tales eventos la procedencia se considera acreditada de forma evidente, por lo cual se suprimen consideraciones en torno a ello al considerar que un análisis detallado resultaría irrelevante para la adopción de la decisión. Al respecto, se pueden consultar las sentencias T-190/14, T-224/14 T-657/14 y T-924/14, entre otras.

[45] En esta dirección, distintos instrumentos internacionales se han referido a este tipo de derechos como sucede con el artículo 7° de la Convención Americana de Derechos humanos que hizo alusión al derecho a la libertad personal y a la vida, el cual quedó estipulado en los términos del artículo 4° de la misma.

[46] Sentencia T-719/03.

[47] Ibídem.

[48] Sentencia T-532/95.

[49] Sentencias T-1060/06 y T-355/16.

[50] Sentencia T-496/08.

[51] Sentencia T-327/04.

[53] Sentencias T-078/13, T-924/14 y T-666/17.

[54] Sentencia T-591/13.

[55] Sentencia T-707/05.

[56] Sentencia T-339/10.

[57] Sentencia T-234/12.

[58] Sentencia T-224/14.

[59] En este marco, la sentencia T-590 de 1998 hizo referencia al deber de prevenir, razonablemente, las violaciones de derechos humanos y a la inexistencia de un sistema jurídico de protección real en favor de los defensores de tales derechos, así como a la necesidad de materializar una protección de, incluso, quienes se encuentren privados de la libertad y sufran amenazas en su contra. En consecuencia, en esta última providencia se declaró un estado de cosas inconstitucional por “(...) la falta de protección a los defensores de derechos humanos”.

[60] Desde la sentencia T-719/03 se indicó que, pese a que el derecho a la seguridad personal se encuentra vinculado con otros derechos como la vida y la integridad personal, era relevante delimitar la órbita de aplicación de cada uno de ellos y, en consecuencia, diferenciarlos. En efecto, consideró que sólo en ciertos casos podrá ampararse la vida y la seguridad personal para sustentar medidas de protección. Para definirlo en esta providencia se hizo referencia a una escala de riesgos -o de amenazas- que comprende el riesgo mínimo y ordinario frente a los cuales el deber del Estado consiste en adoptar medidas generales; el extraordinario al que se hace referencia en las consideraciones de la presente providencia; y, finalmente, el extremo que es aquél que amenaza la vida o la integridad y que, por su intensidad, entra bajo la órbita de tales derechos y debe acreditar, además, de las nueve (9) características descritas que sea grave, inminente y que los acontecimientos tengan el propósito evidente de violentarlos. Sostuvo la Corte: “[e]n la medida en que varias de estas características concurren, la autoridad competente deberá determinar si se trata de un riesgo que el individuo no está obligado a tolerar, por superar el nivel de los riesgos sociales ordinarios, y en consecuencia será aplicable el derecho a la seguridad personal; entre mayor sea el número de características confluyentes, mayor deberá ser el nivel de protección dispensado por las autoridades a la seguridad personal del afectado. Pero si se verifica que están presentes todas las citadas características, se habrá franqueado el nivel de gravedad necesario para catalogar el riesgo en cuestión como extremo, con lo cual se deberá dar aplicación directa a los derechos a la vida e integridad personal, como se explica más adelante. Contrario sensu, cuandoquiera que dicho umbral no se franquee – por estar presentes sólo algunas de dichas características, mas no todas- el riesgo mantendrá su carácter extraordinario, y será aplicable –e invocable– el derecho fundamental a la seguridad personal, en tanto título jurídico para solicitar la intervención protectora de las autoridades”. Finalmente, se encuentra el daño consumado, que comprende ya no sólo la amenaza a la vida e integridad, sino la violación de los derechos por haberse presentado la

muerte, la tortura, el trato cruel, inhumano o degradante que se quería evitar, de modo tal que en este último caso proceden ya no medidas preventivas, sino sancionatorias o reparatorias. Al respecto, es posible consultar también la sentencia T-078/13.

[61] Con sustento en el anterior precedente, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha venido matizando ciertas reglas y otras han sido reiteradas. La sentencia T-339 de 2010 indicó que era necesario precisar ciertas consideraciones de la sentencia T-719/03 como que no se podía hablar sólo de escala de riesgos, sino también de amenaza y, por tanto, sólo se presenta afectación cuando la persona se encuentra en un nivel de amenaza y ya no sólo de riesgo. Sin embargo, es la persona quien debe acreditar “(...) a) la naturaleza e intensidad de la amenaza respecto de la cual se pide protección y; b) que se encuentra en una situación de vulnerabilidad o especial exposición a la materialización del inicio del daño consumado”.

[62] En esta misma dirección, la sentencia T-124 de 2015 afirmó que en la defensa de los derechos humanos se admiten múltiples causas que, de cualquier forma, en medio del conflicto armado conlleva a que los líderes sociales y defensores de ellos incrementen su riesgo y, en consecuencia, de forma correlativa se debe acrecentar el deber de protección de sus derechos en cabeza del Estado. Por ello, si bien es en principio la Unidad Nacional de Protección quien cuenta con la infraestructura técnica para estudiar esta situación, en tal estudio deberá considerarse el contexto del solicitante, entre los que están la “(...) procedencia rural, el escenario y las circunstancias históricas, sociales, económicas y políticas del lugar donde se presentan las amenazas”.

[63] En desarrollo de lo anterior, el Decreto 1066 de 2015 -modificado por el Decreto 567 de 2016- organizó el Programa Nacional de Protección, en virtud del que -entre otras cosas- se establecieron una grupo de principios (artículo 2.4.1.2.2), se retomaron los conceptos de la Corte sobre riesgos y las características propias de los riesgos extraordinario, extremo y ordinario (artículo 2.4.1.2.3). Asimismo, se establecieron una serie de medidas de protección en virtud del riesgo, del cargo desempeñado y de aquellas que se consideraron complementarias y necesarias para cumplir con tal función, así como también se hizo referencia a las entidades encargadas de ello, según sus competencias. Por último, es relevante considerar que se estableció un procedimiento ordinario[63] para acceder al programa de protección (artículo 2.4.1.2.40), en cuyo parágrafo 2° se establece que “[e]l

nivel de riesgo de las personas que hacen parte del Programa de Protección será revaluado una vez al año, o antes si existen nuevos hechos que puedan generar una variación del riesgo”.

[64] Artículo 2° del Decreto 4065 de 2011. Sin embargo, como se aclaró en esta disposición este programa de protección es distinto del propio de otras entidades como el de la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y el Programa de Protección a víctimas y testigos de la Ley de Justicia y Paz.

[65] En efecto, para determinar el riesgo al que se enfrenta cierta persona se deben considerar causas como “(...) ciertas categorías de personas que, por sus condiciones mismas, están expuestas a riesgos de una intensidad tal que es altamente factible que llenen todas o la mayoría de las características arriba señaladas, por lo cual deberán ser objeto de especial atención por las autoridades competentes; tal es el caso, por ejemplo, de quienes se ven expuestos a riesgos extraordinarios en virtud de (i) su cargo o función (como un alto funcionario), (ii) el tipo de tareas o actividades que desarrollan (como defensores de derechos humanos, periodistas, líderes sindicales, docentes o, como se vio en un caso decidido por el Consejo de Estado, conductores de bus en zonas de conflicto armado), (iii) el lugar geográfico en el que se encuentran o viven, (iv) su posición política de disidencia, protesta o reivindicación (tal es el caso de las minorías políticas y sociales), (v) su colaboración con las autoridades policiales o judiciales para el esclarecimiento de delitos, (vi) su distanciamiento o separación de los grupos armados al margen de la ley (como sucede con los “reinsertados” o “desmovilizados”), (vii) su situación de indefensión extraordinaria (como ocurre con las personas en condiciones de indigencia o los desplazados por el conflicto interno), (viii) encontrarse bajo el control físico de las autoridades (tal como sucede con quienes se encuentran privados de su libertad o con los soldados que prestan su servicio militar obligatorio), o (ix) ser niños, titulares de derechos prevalecientes y sujetos de un especial grado de protección por su notoria situación de indefensión”. Corte Constitucional. Sentencia T-719/03.

[66] La carencia actual de objeto fue caracterizada en la sentencia T-585/10 como aquel supuesto en el que “(...) la orden del/de la juez/a de tutela relativa a lo solicitado en la demanda de amparo no surtiría ningún efecto, esto es, caería en el vacío”.

[67] Ibídem.

[68] En esta misma providencia se dispuso que, en todo caso, la configuración de uno de estos dos fenómenos no impide el pronunciamiento del juzgador, pues éste “(...) debe motivar y demostrar ambas circunstancias a cabalidad, lo que autoriza a declarar la carencia actual de objeto. No obstante lo anterior, no es imperativo prescindir de orden alguna, porque la Corte ha permitido nuevos pronunciamientos con el objeto de “prevenir a la entidad respectiva para que evite incurrir en ciertos comportamientos en el futuro o tomar otras medidas reparativa”. Así las cosas, el juez constitucional puede advertir al demandado sobre la inconstitucionalidad de su conducta y de las posibles sanciones”.

[69] SU-225/13.

[70] Sentencia T-484/16. Al respecto es posible consultar también la sentencia T-419/17 en donde se concluyó, en el caso objeto de estudio, que debía optarse por esta categoría pues, “(...) si bien la pretensión de la accionante no fue satisfecha, en términos de un hecho superado; tampoco, se produjo una afectación a sus derechos fundamentales, que configure un daño consumado”.

[71] Sentencia T-203/13 y T-714/16.

[72] Sentencia T-585/10.

[73] Ibídem.

[74] Debe considerarse que el Programa de Protección de la Unidad Nacional realiza las obligaciones constitucionales para proteger el derecho a la seguridad personal, en virtud de lo preceptuado -entre otros- en el Decreto 567 de 2016 y en el Decreto 1066 de 2015.

[75] De acuerdo a la sentencia T-719/03, las siguientes son las obligaciones constitucionales básicas para preservar el derecho a la seguridad personal: “1. La obligación de identificar el riesgo extraordinario que se cierne sobre una persona, una familia o un grupo de personas, así como la de advertir oportuna y claramente sobre su existencia a los afectados. Por eso, no siempre es necesario que la protección sea solicitada por el interesado”. // “2. La obligación de valorar, con base en un estudio cuidadoso de cada situación individual, la existencia, las características (especificidad, carácter

individualizable, concreción, etc.) y el origen o fuente del riesgo que se ha identificado”. //

3. La obligación de definir oportunamente las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar que el riesgo extraordinario identificado se materialice”. //

“4. La obligación de asignar tales medios y adoptar dichas medidas, también de manera oportuna y en forma ajustada a las circunstancias de cada caso, en forma tal que la protección sea eficaz”. //

“5. La obligación de evaluar periódicamente la evolución del riesgo extraordinario, y de tomar las decisiones correspondientes para responder a dicha evolución”. //

“6. La obligación de dar una respuesta efectiva ante signos de concreción o realización del riesgo extraordinario, y de adoptar acciones específicas para mitigarlo o paliar sus efectos”. //

“7. La prohibición de que la Administración adopte decisiones que creen un riesgo extraordinario para las personas en razón de sus circunstancias, con el consecuente deber de amparo a los afectados”.

[76] Incluso, según indicó la Unidad Nacional de Protección en respuesta a la acción de tutela, tal valoración se ha efectuado desde el año 2012.

[77] Folios 35 y 36 del cuaderno de Revisión.

[78] Folio 105 a 114 del cuaderno principal. Sentencia proferida por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Popayán.

[79] Folio 43 a 44 del cuaderno de Revisión. Resolución **** de 2017.