

T-591-13

Sentencia T-591/13

(Bogotá, D.C., agosto 30)

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

La seguridad debe ser entendida como valor constitucional, derecho colectivo y fundamental, precisándose respecto de este último, que se constituye en una garantía que debe ser preservada por el Estado, no circunscribiéndose su ámbito de protección a las personas privadas de la libertad, sino que también se extiende a los demás bienes jurídicos que en un momento determinado requieren la adopción de medidas de protección, a fin de garantizar la efectividad de los derechos fundamentales a la vida e integridad personal.

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

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Diferencia entre amenaza y riesgo/DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Se deben invocar o probar sumariamente los hechos sobre existencia de un riesgo extraordinario

Cuando la persona está sometida a un nivel de riesgo, no se presenta violación alguna del derecho a la seguridad personal, pues los riesgos que se derivan de la existencia humana y de la vida en sociedad, deben ser soportados por todas las personas. Por el contrario, cuando la persona está sometida a una amenaza, se presenta la alteración del uso pacífico del derecho a la seguridad personal, en el nivel de amenaza ordinaria, y de los derechos a la vida y a la integridad personal, en virtud de la amenaza extrema. De otra parte, la Corte Constitucional también ha precisado que la solicitud de protección del derecho a la seguridad personal, exige al peticionario probar, al menos de manera sumaria, los hechos que demuestran o permiten deducir que se encuentra expuesto a una amenaza. Es por ello, que debe acreditar la naturaleza e intensidad de la amenaza respecto de la cual se pide protección; y que se encuentra en una situación de vulnerabilidad o especial exposición a la materialización del inicio del daño consumado. Esto conlleva por parte de las autoridades

competentes, a 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 para evitar la consumación de un daño, especialmente cuando se trata de personas que por su actividad misma están expuestas a un nivel de amenaza mayor, como sería el caso de los defensores de derechos humanos, altos funcionarios, periodistas, líderes sindicales, docentes en zona de conflicto, minorías políticas o sociales, reinsertados, personas en condiciones de indigencia, desplazados por el conflicto armado, personas privadas de la libertad, soldados que prestan servicio militar obligatorio, niños y niñas y sujetos de un especial grado de protección por su notoria situación de indefensión.

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL- Procedimiento administrativo para acceder o continuar con medidas de protección

Se deben distinguir tres momentos: (i) cuando el Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información (CTRAI) recolecta y analiza pruebas basado en procedimientos técnicos; (ii) cuando el Grupo de Valoración Preliminar emite un concepto sobre el nivel de riesgo de la persona, ponderándolo como ordinario, extraordinario o extremo; y (iii) cuando, en el caso de ex servidores públicos, el comité especial se reúne para adoptar una decisión respecto de si se otorga o no protección a la persona y las medidas de seguridad pertinentes, decisión que debe ser notificada personalmente.

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL Y DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO- Vulneración por falta de motivación de la decisión de retirar esquema de seguridad al accionante, quien fue clasificado en riesgo ordinario

Cuando se demuestra una deficiente motivación del acto, lo pertinente es ordenar una nueva motivación, donde se deben atender todas las situaciones alegadas por el peticionario; esto incluye, las razones por las cuales no le asiste razón a un ciudadano cuando reclama un esquema de seguridad. Con esto último, además de brindar seguridad a la parte interesada acerca de su nivel de riesgo, al haber analizado cada uno de sus requerimientos, permite que la motivación del acto se haga de manera completa, y con ello, de considerarlo necesario, el ciudadano podrá acudir a la jurisdicción contencioso administrativa para lo pertinente. Para la Corte, la comunicación donde le informaron al accionante del retiro de las medidas de protección con que contaban, fue deficientemente

motivada. Lo anterior, porque se limita a mencionar que el estudio de seguridad arrojó un resultado de “ordinario”, pero no menciona si el actor pertenece o no al grupo de población protegida por la UNP, ni las opciones con que él cuenta, diferentes a la protección que presta la Unidad, para salvaguardar su vida.

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL Y DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Orden a la Unidad Nacional de Protección realice una nueva motivación de la decisión de retirar medidas de protección al accionante

Referencia: expediente T- 3.881.513

Fallos de tutela objeto de revisión: Sentencias proferidas por el Tribunal Superior de Buga - Sala de decisión Civil Familia - y la Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Civil - .

Accionante: Ibis Danilo Yanguas Botero.

Accionados: Nación - Ministerio del Interior y Unidad Nacional de Protección.

Magistrados de la Sala 2ª de Revisión: Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Magistrado sustanciador: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

I. ANTECEDENTES.

1. Demanda de tutela.

1.1. Elementos y pretensión.

1.1.1. Derecho fundamental invocado. Vida y Seguridad Personal.

1.1.2. Conducta que causa la vulneración. La decisión por parte de la Unidad Nacional de Protección y el Ministerio del Interior de retirar el esquema de seguridad asignado al accionante quien se ha desempeñado como concejal del municipio de Palmira - Valle - y activista social en la región.

1.1.3. Pretensión. Restablecer el esquema de seguridad en las mismas condiciones a las que se tenía, es decir, un vehículo con combustible, dos unidades de escoltas y un medio de comunicación (telefonía móvil).

1.2. Fundamentos de la pretensión.

1.2.1. Desde el año 2004, el accionante se ha desempeñado como representante estudiantil de la Universidad del Valle[1], cargo en el cual lidera varios movimientos estudiantiles relacionados con beneficios en matrículas para estudiantes y familias, entre otros. Como consecuencia de las movilizaciones sociales que se lideraron desde los estamentos estudiantiles, varios de sus compañeros fueron amenazados y sufrieron atentados contra su vida.

1.2.2. Con posterioridad al asesinato de uno de sus compañeros, empezó a recibir amenazas contra su vida e integridad personal, por relacionarlo con grupos guerrilleros. Por esto, decidió cambiar su lugar de residencia trasladándose a la ciudad de La Habana, Cuba.

1.2.3. A finales del año 2006, el señor Yanguas Botero decidió volver al país, solicitando ante el entonces Ministerio del Interior y de Justicia, un esquema de seguridad. En ese entonces, el Ministerio le asignó un Avantel y un chaleco antibalas. Por su parte, la Gobernación del Valle del Cauca, le otorgó un vehículo oficial con conductor como parte del esquema de seguridad.

1.2.4. Durante el periodo 2008 - 2011, el accionante se desempeñó como concejal del municipio de Palmira, como miembro del Polo Democrático Alternativo. Durante el mencionado periodo y como consecuencia de su trabajo como líder social y las denuncias presentadas - especialmente contra las diferentes bandas criminales que se desarrollan en la zona - se aumentaron las amenazas contra su vida en las cuales nuevamente lo señalaban como miembro de grupos guerrilleros[2].

1.2.5. Mientras se desempeñó como concejal, su esquema de seguridad aumentó, pues le asignaron “un escolta y un vehículo convencional con gasolina mediante vales de \$ 1.200.000 pesos mensuales”[3].

1.2.6. Para el periodo 2012 - 2015, el señor Yanguas Botero no resultó reelecto en su cargo de concejal de Palmira, situación que de conformidad con su afirmación ha dado lugar a que las autoridades competentes retiren paulatinamente la totalidad de su esquema de seguridad. A pesar de no ser elegido nuevamente, el accionante alega continuar con su labor como líder político y social de la zona, motivo por el cual ha impulsado la creación y asesoramiento del “sindicato nacional de los corteros de Caña de Azúcar Catorce de Junio SINALCATORCE”[4].

1.2.7. Resaltó que las amenazas en contra de sus compañeros y de él mismo se han incrementado. En mayo de 2012 recibió en su domicilio un mensaje aparentemente firmado por las “AUC- Aguilas negras”, en el que se amenaza contra su vida, señalando que le sucederá lo mismo que a otro compañero que fue asesinado[5]. La anterior situación fue puesta en conocimiento de las autoridades competentes[6].

1.2.8. El 10 de mayo de 2012, Ibis Daniel le solicitó al Ministerio del Interior, ampliar el esquema de seguridad con una persona más, “toda vez que en la actualidad solo cuento con un escolta y un vehículo designado por el Ministerio de Protección, con el fin de obtener un esquema completo de seguridad que me permita el desarrollo político en la municipalidad y la protección mi vida.” [7]

1.2.9. En la misma fecha, la Secretaría de Gobierno y Seguridad de la alcaldía de Palmira, le solicitó al comandante de la Estación de Policía del municipio, “prestarle todas las medias de seguridad necesarias [al accionante] en aras de salvaguardar su vida (...)”

1.2.10. En la misma fecha, el Director Operativo para la Vigilancia Judicial y de Policía de la Personería Municipal de Palmira, le solicitó al Ministro de Protección Social, “protección especial para garantizar la vida y demás derechos fundamentales del [accionante]”.

1.2.11. El 14 de junio de 2012, la coordinadora de gestión del servicio, de la Unidad Nacional de Protección, le respondió al accionante su solicitud, requiriéndolo para que acreditara, acorde con el artículo 6 de decreto 4912 del 26 de diciembre de 2011, la población a la cual pertenecía, la judicialización de amenazas recientes, fotocopia del documento de identidad y datos actualizados de dirección y teléfonos.

1.2.12. El 4 de julio de 2012, el accionante manifestó que era una “persona de protección

de alto riesgo extraordinario toda vez que tengo la calidad de dirigente político de oposición tal como se consagra en el numeral primero del artículo 6 del decreto 4912 del 26 de diciembre de 2011, por amenazas recibidas como resultado del trabajo que he venido desarrollando desde hace más de cuatro años, el cual siempre he sido víctima de amenazas de los grupos paramilitares de la Región denominados Águilas Negras, y se ve amenazado mi derecho fundamental a la vida y a la seguridad personal.” Respecto de la judicialización: mencionó la denuncia del 10 de mayo de 2012 interpuesta ante la fiscalía. Y actualizó los datos requeridos.

1.2.13. El 04 de diciembre de 2012, la Unidad Nacional de Protección retiró por completo el esquema de seguridad con el que contaba, sin que le fuera notificado personalmente el acto administrativo que así lo decidió, sino que simplemente retiraron la escolta que tenía[8].

2. Respuesta de los accionados.

2.1. Unidad Nacional de Protección- [9].

2.1.1. La Unidad Nacional de Protección solicitó se negaran las pretensiones de la acción de tutela. Manifestó que el accionante no demostró estar dentro de los diferentes grupos poblacionales que el artículo 6º del Decreto 4912 de 2011 - modificado por el artículo 2º del Decreto 1225 de 2012 - y el artículo 7º del Decreto 4912 de 2011 - modificado por el artículo 3º del Decreto 1225 de 2012- señalan como personas a las cuales se les debe otorgar protección especial por parte del Estado. Al no lograr demostrar ser parte de la población que merece protección en razón al riesgo por la actividad que desempeñan o en razón al cargo que ocupan, no resulta posible otorgarle un esquema de protección en tanto su nivel de riesgo es de tipo ordinario.

2.2. Ministerio del Interior

No se encuentra constancia de que el Ministerio del Interior haya presentado alegaciones al respecto de la acción de tutela.

3. Decisiones judiciales objeto de revisión:

3.1. Sentencia del Tribunal Superior de Buga - Sala de decisión Civil Familia - del 18

de enero de 2013[10].

3.1.1. Tuteló el derecho al debido proceso, porque constató que el acto administrativo proferido por el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas de la Unidad Nacional de Protección, donde se decidió retirar las medidas de seguridad del accionante, no le fue notificado personalmente. Por lo anterior, resolvió amparar el derecho fundamental al debido proceso y ordenó que “en el término máximo de las 48 horas siguientes a la notificación de este fallo, materialice en debida forma la notificación al accionante en referencia, de la decisión tomada por el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM) el día 23 de enero, respecto al estudio del nivel de riesgo y medidas de protección solicitada por el actor”[11].

3.1.2. No tuteló el derecho a la seguridad personal, porque a su juicio, dicha pretensión excede la órbita de competencia del juez constitucional, en tanto la legislación señaló unos órganos estatales competentes para analizar los riesgos de los ciudadanos y establecer las medidas pertinentes.

3.2. Impugnación[12].

3.2.1. El accionante impugnó la decisión de primera instancia, al considera que los jueces de tutela sí cuentan con plena competencia por expreso mandato constitucional para amparar cualquier vulneración de los derechos fundamentales y ordenar la decisión que sea pertinente con el fin de remover la vulneración o amenaza que se compruebe. Así entonces, solicita se revoque el mencionado fallo, se amporen los derechos fundamentales a la vida y seguridad personal y se ordene el restablecimiento del esquema de seguridad.

3.2.2. Así mismo, en escrito separado - y una vez le fue notificado el estudio de riesgo por parte de la UNP - señaló que si bien se le estableció un riesgo de tipo ordinario, la entidad pública simplemente se limita a mencionar el nivel del riesgo más no muestra cuales fueron los procedimientos para llegar a tal conclusión. Finaliza señalando que debido a que la decisión de la UNP no cuenta con recurso alguno, no tiene ningún otro medio de defensa.

3.3. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Civil- del 12 de marzo de 2013[13].

3.3.1. Confirmó el fallo de primera instancia. Afirmó que de conformidad con lo informado por la UNP “los motivos que sirvieron de base a las medidas inicialmente adoptadas han variado (...) y ello hace inviable que se siga brindado protección”[14]. Así mismo, manifestó que el accionante no logró demostrar a que grupo poblacional pertenece para que de acuerdo con lo establecido por el Decreto 4912 de 2011, sea necesario la implementación de un esquema de seguridad.

II. CONSIDERACIONES.

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para revisar la decisión judicial mencionada, con base en la Constitución Política -artículos 86 y 241.9- y lo desarrollado en el Decreto 2591 de 1991 -artículos 31 a 36-[15].

2. Procedencia de la demanda de tutela.

2.1. Afectación de un derecho fundamental. Los derechos considerados vulnerados por el accionante son: la vida, la seguridad personal y el debido proceso.

2.2. Legitimación por activa. El señor Ibis Danilo Yaguas Botero, presentó la demanda de tutela en nombre propio.

2.3. Legitimación por pasiva. El Ministerio del Interior, por ser un ente público es demandable en vía de tutela.

2.4. Inmediatez. El 4 de diciembre de 2012 le fue retirado el esquema de seguridad y la tutela fue interpuesta el 12 de diciembre de 2012, cumpliendo con este requisito.

2.5. Subsidiaridad. En el acto administrativo que le negó la continuidad del esquema de seguridad al accionante, se menciona que dicho acto no cuenta con recurso, “por tratarse de un acto de trámite que comunica los efectos de la voluntad de la administración de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 75 de la Ley 1437 de 2011 (...)”. Ahora bien, dicho acto puede ser demandado ante la jurisdicción contencioso administrativa, pero en el caso concreto, la Corte considera procedente el estudio del caso, con el fin de evitar un perjuicio irremediable.

3. Problema jurídico constitucional.

¿La Unidad Nacional de Protección adscrita al Ministerio del Interior, vulnera los derechos fundamentales a la seguridad personal y a la vida del accionante, al decidir, con base en un concepto del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas, el retiro del esquema de seguridad del señor Ibis Danilo Yaguas Botero, quien ha recibido amenazas contra su vida?

4. Derecho fundamental a la seguridad personal. Reiteración.

Esta corporación en múltiples pronunciamientos, ha tenido oportunidad de referirse al derecho a la seguridad personal, precisando sus contenidos a partir de lo establecido en la Constitución y en instrumentos internacionales que hacen parte de la legislación interna[16].

Para la Corte, la seguridad personal tiene una triple connotación jurídica, en tanto se constituye en valor constitucional, derecho colectivo y derecho fundamental.

4.1. Su valor constitucional, se desprende del preámbulo de la Constitución, el cual indica que es voluntad del pueblo soberano asegurar la vida, la convivencia y la paz; y del artículo 2º, según el cual las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades. Por esto, la jurisprudencia ha estimado que la seguridad se constituye en uno de los puntos cardinales del orden público, en tanto “garantía de las condiciones necesarias para el ejercicio de todos los derechos y libertades fundamentales por parte de las personas que habitan el territorio nacional”[17].

4.2. Como derecho colectivo, se ha considerado que es un derecho para todos los miembros de la sociedad que 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.)”[18]

4.3. Como derecho fundamental, en el sentido que “faculta a las personas para recibir protección adecuada por parte de las autoridades, cuandoquiera que estén expuestas a

[amenazas] que no tienen el deber jurídico de tolerar, por rebasar éstos los niveles soportables de peligro implícitos en la vida en sociedad; en esa medida el derecho a la seguridad constituye una manifestación del principio de igualdad ante las cargas públicas, materializa las finalidades más básicas asignadas a las autoridades del Constituyente, garantiza la protección de los derechos fundamentales de los más vulnerables, discriminados y perseguidos, y manifiesta la primacía del principio de equidad.”[19]

Ahora bien, el derecho a la seguridad no aparece expresamente nominado como fundamental en la Constitución, sino que ese estatus deriva de una interpretación sistemática de la Carta Fundamental (preámbulo, arts. 2º, 12, 17, 18, 28, 34, 44, 46 y 73 C.P.), y de diversos instrumentos internacionales que hacen parte del ordenamiento jurídico interno, en virtud del bloque de constitucionalidad (arts. 93 y 94 C.P), como son: (i) la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 7º, Nral. 1º), incorporada a la legislación colombiana mediante Ley 16 de 1972; y (ii) el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 9º, Nral. 1º), aprobada mediante Ley 74 de 1968. Así mismo, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. 1º) y la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, aceptada como costumbre internacional a partir de la promulgación de Teherán el 13 de marzo de 1968, aluden al derecho a la seguridad (art. 3º).

Bajo este contexto, la Corte ha precisado que el derecho a la seguridad personal, no se circunscribe exclusivamente a los casos en los que esté comprometida la libertad individual (protección de las personas privadas de la libertad), sino que comprende todas aquellas garantías que en un momento dado puedan verse afectadas y que requieran protección por parte del Estado, concretamente la vida y la integridad personal (arts. 11 y 12 C.P), como derechos básicos para la existencia misma de las personas[20]. Conforme a lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha señalado que “el énfasis principal de la labor protectora de las autoridades ha sido ser la provisión efectiva de las condiciones mínimas de seguridad que posibilitan la existencia de los individuos en sociedad, sin estar expuestos a riesgos extraordinarios de recibir daños en su contra.”[21]

En suma, la seguridad debe ser entendida como valor constitucional, derecho colectivo y fundamental, precisándose respecto de este último, que se constituye en una garantía que debe ser preservada por el Estado, no circunscribiéndose su ámbito de protección a las

personas privadas de la libertad, sino que también se extiende a los demás bienes jurídicos que en un momento determinado requieren la adopción de medidas de protección, a fin de garantizar la efectividad de los derechos fundamentales a la vida e integridad personal.

5. Escala de riesgos y amenazas para brindar protección especial por parte del Estado. Precisión conceptual efectuada en la sentencia T-339 de 2010. Reiteración.

En un primer momento, la Corte hizo referencia a los tipos de riesgo (mínimo, ordinario, extraordinario, extremo y consumado)[22], frente a los cuales debe protegerse el derecho a la seguridad personal, precisando que dicha categorización resulta “crucial para diferenciar el campo de aplicación del derecho a la seguridad personal de las órbitas de otros dos derechos fundamentales con los cuales está íntimamente relacionado, sin confundirse con ellos: la vida y la integridad personal.”

Sin embargo, de manera reciente la Corte en sentencia T-339 de 2010, consideró necesario precisar la diferencia entre riesgo y amenaza, con el fin de determinar en que ámbito se hace necesario que el Estado dispense medidas de protección especiales. En tal contexto, señaló que “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’”.

En ese orden de ideas, indicó que cuando la jurisprudencia constitucional alude a los tipos de riesgo extraordinario y extremo, “se refiere con más exactitud al concepto de amenaza pues no es suficiente con que exista una contingencia de un posible daño sino que debe haber alguna manifestación, alguna señal, que haga suponer que la integridad de la persona corre peligro.” Por tal razón, estimó necesario establecer además de una escala de riesgos, una escala de amenazas. Al respecto, este tribunal dijo:

“[N]o se debe hablar únicamente de escala de riesgos sino de escala de riesgos y amenazas pues los dos primeros niveles de la escala se refieren al concepto de riesgo en la medida en la que, en estos niveles, existe una posibilidad abstracta y aleatoria de que el daño se produzca. En cambio, en los dos últimos niveles de la escala, ya no existe un riesgo únicamente sino que existe una amenaza en la medida en la que existen hechos reales que,

por su sola existencia, implican la alteración del uso pacífico del derecho atacado y hacen suponer que la integridad de la persona corre peligro.”

De igual manera, resaltó que también resulta impreciso hablar de riesgo consumado, pues una vez consumado el daño, no puede hablarse de riesgo, razón por la que dicha expresión debe ser reemplazada por daño consumado.

En consecuencia, la escala de riesgo y amenaza que debe ser aplicada a casos en los que es solicitada protección especial por parte del Estado, fue precisada por este tribunal en los siguientes términos:

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

Cuando una persona pertenece a este nivel, no está facultada para exigir del Estado medidas de protección especial, pues su derecho a la seguridad personal no está siendo afectado[23], 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[24], debido al miedo razonable que produce visualizar el inicio de la destrucción definitiva del derecho. Por eso, a partir de este nivel, el riesgo se convierte en amenaza. Dependiendo de su intensidad, este nivel se divide en dos categorías:

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

- i. existencia de un peligro específico e individualizable. Es decir, preciso, determinado y sin vaguedades;
- ii. existencia de un peligro cierto, esto es, con elementos objetivos que permitan inferir que existe una probabilidad razonable de que el inicio de la lesión del derecho se convierta en destrucción definitiva del mismo. De allí que no pueda tratarse de un peligro remoto o eventual.;
- iii. tiene que ser importante, es decir que debe amenazar bienes o intereses jurídicos valiosos para el sujeto como, por ejemplo, el derecho a la libertad;
- iv. tiene que ser excepcional, pues no debe ser un riesgo que deba ser tolerado por la generalidad de las personas y. finalmente,
- v. deber ser desproporcionado frente a los beneficios que deriva la persona de la situación por la cual se genera el riesgo.

Cuando 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[25].

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.”

Con base en lo anterior, cuando la persona está sometida a un nivel de riesgo, no se presenta violación alguna del derecho a la seguridad personal, pues los riesgos que se derivan de la existencia humana y de la vida en sociedad, deben ser soportados por todas las personas[26]. Por el contrario, cuando la persona está sometida a una amenaza, se presenta la alteración del uso pacífico del derecho a la seguridad personal, en el nivel de amenaza ordinaria, y de los derechos a la vida y a la integridad personal, en virtud de la amenaza extrema[27].

De otra parte, la Corte Constitucional también ha precisado que la solicitud de protección del derecho a la seguridad personal, exige al peticionario probar, al menos de manera sumaria, los hechos que demuestran o permiten deducir que se encuentra expuesto a una amenaza. Es por ello, que debe acreditar la naturaleza e intensidad de la amenaza respecto de la cual se pide protección; y que se encuentra en una situación de vulnerabilidad o especial exposición a la materialización del inicio del daño consumado. Esto conlleva por parte de las autoridades competentes, a 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 para evitar la consumación de un daño, especialmente cuando se trata de personas que por su actividad misma están expuestas a un nivel de amenaza mayor, como sería el caso de los defensores de derechos humanos, altos funcionarios, periodistas, líderes sindicales, docentes en zona de conflicto, minorías políticas o sociales, reinsertados, personas en condiciones de indigencia, desplazados por el conflicto armado, personas privadas de la libertad, soldados que prestan servicio militar obligatorio, niños y niñas y sujetos de un especial grado de protección por su notoria situación de indefensión.

Dentro de este contexto, valga recordar que el reconocimiento y la efectividad del derecho

a la seguridad personal, imponen al Estado una carga prestacional significativa dependiendo del grado y el tipo de amenaza existente en cada caso, razón por la cual el legislador juega un papel importante a la hora de precisar el contenido de este derecho mediante programas, procedimientos, medidas e instituciones dispuestas para tal fin. No obstante, la jurisprudencia constitucional ha dispuesto que en aquellos casos en los que no hay norma aplicable al caso concreto, “la autoridad administrativa competente y, en subsidio el juez, debe efectuar un ejercicio de ponderación, adicional al de determinar la intensidad de la amenaza a que está expuesta la persona, para establecer cuál es la medida de protección aplicable al caso”[28], pues lo contrario implicaría desconocer la aplicación directa de la Constitución (art. 4 C.P)[29] y el carácter inalienable de los derechos fundamentales (art. 5 C.P.).

Con fundamento en lo anterior, se tiene que las autoridades están instituidas para garantizar la efectividad del derecho fundamental a la seguridad personal, no sólo de las personas que están expuestas a un nivel de amenaza ordinaria, sino que tienen el deber constitucional de garantizar los derechos a la vida e integridad personal, cuando se trata de una amenaza de tipo extremo[30].

6. Procedimiento administrativo para acceder o continuar con medidas de protección[31]. Decreto 4912 de 2011 modificado por el Decreto 1225 de 2012.

6.1. El procedimiento para acceder a medidas de protección está definido por la ruta de protección que empieza cuando una persona en riesgo radica una solicitud de protección a la UNP. Esta ruta de protección también se activa cuando se debe realizar un nuevo procedimiento de evaluación del riesgo, esto es, una vez al año o antes si existen nuevos hechos que puedan generar una variación en la ponderación del riesgo (art. 43).

6.2. La unidad de Gestión del Servicio – dependencia que recibe la solicitud – analiza la competencia de la UNP teniendo en cuenta las poblaciones objeto del programa.

6.3. La solicitud es enviada al Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información (CTRAI), encargado de realizar todo el trabajo de campo para la verificación de la información con las entidades competentes y el diligenciamiento del Instrumento Estándar de Valoración de Riesgo concebido por la Corte Constitucional mediante el Auto 266 de 2009, necesario para la verificación del respectivo caso, con el fin de ser analizado

por el Grupo de Valoración Preliminar, esta conformado por personal de la Unidad Nacional de Protección y de la Policía Nacional. (Art. 33)

6.4. El Grupo de Valoración Preliminar sesiona con la participación de 9 entidades, 5 de carácter permanente y 4 como invitados especiales, quienes conjuntamente analizan la situación de riesgo de cada caso de acuerdo a la información que suministra el CTRAI para presentar el concepto de nivel de riesgo emitido en materia de medidas idóneas ante el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM) o al comité especial para servidores o ex servidores públicos (Art. 34 y 35).

6.5. El CERREM que está compuesto por 13 entidades, 5 miembros permanentes y 8 entidades invitadas, tiene como objeto llevar a cabo la valoración integral del riesgo, así como la recomendación de medidas de protección y acciones complementarias, teniendo en cuenta el concepto y las recomendaciones del GVP, así como los insumos que aportan los delegados de las instituciones que lo conforman en el marco de sus competencias para la decisión de la adopción de las medidas o las posibles acciones complementarias que se requieran de acuerdo al tipo de población atendida. De esta manera el CERREM toma una decisión final respecto al caso, la cual es notificada al Director de la Unidad Nacional de Protección mediante acta, con el fin de implementar de manera inmediata las medidas de protección al peticionario. (Art. 36, 37 y 38)

6.6. Para los casos de servidores y ex servidores públicos, se adoptó un comité especial, es así como el párrafo 4º del señalado decreto establece que: “surtida la instancia del Grupo de Valoración Preliminar, serán presentados individualmente ante un Comité especial conformado por el Director de la Unidad Nacional de Protección 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 Unidad Nacional de Protección o su delegado, quienes definirán las medidas a implementar.”

6.7. El contenido o parte del contenido del acto administrativo será dado a conocer al protegido mediante comunicación escrita, con las medidas de protección aprobadas. En los casos en que el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas - CERREM - o el comité especial para servidores y ex servidores públicos no recomienden medidas en razón a que el riesgo del peticionario fue ponderado como ordinario, se dará a conocer tal

situación a través de comunicación escrita.

6.8. En conclusión, se deben distinguir tres momentos: (i) cuando el Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información (CTRAI) recolecta y analiza pruebas basado en procedimientos técnicos; (ii) cuando el Grupo de Valoración Preliminar emite un concepto sobre el nivel de riesgo de la persona, ponderándolo como ordinario, extraordinario o extremo; y (iii) cuando, en el caso de ex servidores públicos, el comité especial se reúne para adoptar una decisión respecto de si se otorga o no protección a la persona y las medidas de seguridad pertinentes, decisión que debe ser notificada personalmente.

7. Derecho fundamental al debido proceso administrativo.

Tratándose de una decisión administrativa, cuando se logre demostrar una vulneración al derecho fundamental al debido proceso, por inconsistencias en el procedimiento, es procedente el amparo.

En la sentencia T-1037 de 2008, la Corte consideró que se había vulnerado el derecho al debido proceso de una persona que no fue vinculada al proceso de decisión del retiro de medidas de protección, en esa ocasión este Tribunal consideró:

Se pregunta la Corte si la decisión administrativa de revocar una medida de protección a una persona catalogada como en riesgo extraordinario de seguridad, adoptada como consecuencia de presuntos manejos inadecuados por parte de la persona protegida, se puede adoptar sin que la persona afectada pueda conocer y controvertir las pruebas que presuntamente soportan la mencionada decisión. La respuesta a esta pregunta está clara y es reiterada en la doctrina constitucional. En Colombia, la Constitución ordena aplicar a los procedimientos administrativos las garantías mínimas del debido proceso. En efecto, el primer enunciado del artículo 29 de la Constitución señala: “El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas” (énfasis añadido). En consecuencia, si una persona que está siendo objeto de protección va a ser privada de tal medida, por supuestos malos o irregulares comportamientos, es necesario que se surta un proceso. Ciertamente, como lo ha señalado la Corte, las garantías del debido proceso deben extenderse a todos aquellos ámbitos penales o administrativos en los cuales el Estado ejerza el derecho sancionatorio, es decir, cuando quiera que pueda afectar los derechos de una persona como consecuencia de actuaciones u omisiones de esta persona que vulneren

o lesionen un bien jurídicamente tutelado por el ordenamiento. Algunas de estas garantías, tal y como lo ha señalado la Corte de manera reiterada son, por ejemplo, el principio de estricta legalidad, la proporcionalidad en la reacción, la presunción de inocencia, el derecho a un recurso efectivo y el derecho a la contradicción, entre otros. En el presente caso el Ministerio omitió la aplicación de las garantías del debido proceso constitucional. En particular, omitió informarle a la actora la existencia de un procedimiento que podía conducir a una decisión que efectivamente afectaba sus derechos; las razones concretas que conducirían a la decisión de revocarle las medidas de protección; las pruebas en las cuales reposa tal decisión; tampoco le dio nunca la posibilidad de controvertir las mencionadas pruebas. En consecuencia, la decisión adoptada en virtud de la cual se cambia el esquema de seguridad como consecuencia de presuntas prácticas inadecuadas de la periodista, debe ser revocada.

Así mismo, en reiteradas ocasiones, la Corte ha tutelado el derecho al debido proceso administrativo por falta de motivación del acto administrativo. En la SU-917 de 2010, la Corte Constitucional dijo:

El deber de motivación de los actos administrativos que (por regla general) tiene la administración, hace efectiva la cláusula de Estado de Derecho, el principio democrático, el principio de publicidad en las actuaciones de la administración, al tiempo que permite a los asociados contar con elementos de juicio suficientes para ejercer su derecho de contradicción y defensa a fin de acudir ante las instancias gubernativas y autoridades judiciales para controlar los abusos en el ejercicio del poder. De esta forma a la Administración corresponde motivar los actos, esto es, hacer expresas las razones de su decisión, mientras que a la jurisdicción compete definir si esas razones son justificadas constitucional y legalmente.

Entonces, cuando se demuestra una deficiente motivación del acto, lo pertinente es ordenar una nueva motivación, donde se deben atender todas las situaciones alegadas por el peticionario; esto incluye, las razones por las cuales no le asiste razón a un ciudadano cuando reclama un esquema de seguridad. Con esto último, además de brindar seguridad a la parte interesada acerca de su nivel de riesgo, al haber analizado cada uno de sus requerimientos, permite que la motivación del acto se haga de manera completa, y con ello, de considerarlo necesario, el ciudadano podrá acudir a la jurisdicción contencioso

administrativa para lo pertinente.

8. Caso Concreto.

8.1. Acorde con las pruebas que reposan en el expediente, el señor Ibis Danilo Yanguas Botero, fue representante estudiantil de la Universidad del Valle, fue concejal del municipio de Palmira - Valle -, y ha sido asesor sindical del sindicato nacional de trabajadores de la industria de la caña de azúcar 14 de junio - SINTRACATORCE -.

8.1.1. En su periodo como representante estudiantil, en el año 2005, fue organizador de un paro logrando rebajas en las matrículas para los estudiantes de sedes regionales de la Universidad del Valle; por ello recibió múltiples amenazas que lo hicieron merecedor de un esquema de protección - avantel y chaleco antibalas -. En este lapso su compañero de Julián Andrés Hurtado, consejero estudiantil fue asesinado.

8.1.3. En el año 2011, asesoró a los trabajadores del corte de caña para la creación de "SINTRACATORCE". Como consecuencia de esto y de su activismo político, el 10 de mayo de 2012 fue objeto de amenaza contra su vida, denunciada ante la Fiscalía General de la Nación. Resaltó que otro "compañero de lucha" fue asesinado el 27 de abril de 2012.

8.2. Como consecuencia de la amenaza, la Fiscalía Seccional 146 con funciones de jefe de unidad de Palmira, la Secretaría de Gobierno y Seguridad de la alcaldía de Palmira y la Personería Municipal de Palmira, solicitaron a la Policía Nacional adelantar los trámites necesarios para dar respuesta a la petición del señor Ibis Danilo, a fin de garantizarle la seguridad y la tranquilidad que como ciudadano le asiste.

8.3. El 04 de julio de 2012, el accionante solicitó que le reforzaran el esquema de seguridad, por considerarse una "persona de protección de alto riesgo extraordinario toda vez que tengo la calidad de dirigente político de oposición tal como se consagra en el numeral primero del artículo 6 del decreto 4912 del 26 de diciembre de 2011, por amenazas recibidas como resultado del trabajo que he venido desarrollando desde hace más de cuatro años, el cual siempre he sido víctima de amenazas de los grupos paramilitares de la Región denominados Águilas Negras, y se ve amenazado mi derecho fundamental a la vida y a la seguridad personal."

A pesar de esto, el Ministerio del Interior, le retiró poco a poco el esquema de seguridad: el 1 de enero de 2012 le retiró el avantel, luego le quitaron los vales del combustible, el 16 de agosto de 2012 el carro y finalmente el 4 de diciembre, del mismo año, el escolta que tenía a cargo.

8.4. El 23 de noviembre de 2012, la Secretaría Técnica del Comité Especial de Servidores y Ex Servidores Públicos de la Unidad Nacional de Protección profirió una comunicación de validación de estudio de nivel de riesgo ordinario, en la cual le informan al accionante que:

Para la Unidad Nacional de Protección es grato comunicarle que el resultado de su estudio de nivel de riesgo fue validado como ORDINARIO, para su tranquilidad, la determinación a la cual se llegó obedece a las indagaciones, verificaciones y labor de campo hechas por personal calificado que hace parte de la UNP, insumo con el cual se hizo el diligenciamiento del Instrumento Estándar de Valoración de Riesgo, matriz creada por el Ministerio del Interior y de Justicia y encontrada adecuadamente concebida para valorar el riesgo en casos individuales por la Corte Constitucional mediante el Auto 266 de 2009, con base en la cual el Grupo de Valoración Preliminar analizó su situación de riesgo.

(...)

La Unidad Nacional de Protección (...) llevó su caso ante el Comité Especial para Servidores y ex Servidores Públicos, dando cumplimiento al contenido del parágrafo 4, artículo 40 del Decreto en mención.

(...)

La Unidad Nacional de Protección le comunica que la ponderación de su nivel de riesgo fue ORDINARIO y que en consecuencia no habrá lugar a la implementación de medidas de protección por parte de la UNP.

8.5. Los jueces de instancia consideraron vulnerado el derecho fundamental al debido proceso del señor Yanguas, porque la decisión adoptada por el Comité Especial de Servidores y Ex Servidores Públicos de la Unidad Nacional de Protección, el 23 de noviembre de 2012, no le fue notificada personalmente al accionante, por esto ordenó la notificación

personal de dicho acto administrativo. Con fecha del 04 de febrero de 2013[32], la UNP profirió una nueva comunicación, con contenido idéntico a la del 23 de noviembre de 2012, y se la comunicó al señor Ibis Yanguas.

8.6. El accionante considera vulnerado su derecho a la seguridad personal porque al negársele el esquema de seguridad, la UNP no tuvo en cuenta que por su condición de: (i) dirigente político de un partido de oposición - Polo Democrático Alternativo -; (ii) asesor sindical de SINTRACATORCE; y (iii) defensor de los menos favorecidos; y que (iv) ha recibido amenazas contra su vida.

8.7. Respecto del nivel de riesgo del accionante:

8.7.1. En la respuesta a la demanda de tutela, la UNP manifestó el CERREM valoró el riesgo del actor como ordinario, motivo por el cual él no es objeto de implementación de medidas de protección. En cumplimiento del fallo de primera instancia, el comité especial comunicó al actor su decisión de retirar el esquema de seguridad fundamentado en el estudio de riesgo realizado, que lo ubicó en riesgo ordinario.

8.7.2. La Sala considera que la función de establecer el nivel de riesgo y las posibles medidas que se deben adoptar para la seguridad personal de los ciudadanos, esta en cabeza de la Unidad Nacional de Protección, pues esta es quien cuenta con la infraestructura técnica, con todo el material probatorio y con el personal idóneo para dar una valoración ajustada a la situación de seguridad del demandante. Basándose, como ya se indicó, en los estudios del CTRAI y en el concepto del GVP.

Al respecto, se reitera la sentencia T-059 de 2012 que dijo:

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

especiales de protección y quién no.

Por lo anterior, la Sala no encuentra vulnerado el derecho a la seguridad personal del accionante, toda vez que su situación de riesgo ya fue analizada por la autoridad competente, la cual lo ubicó en riesgo ordinario, y en sede de tutela, no se cuenta con un soporte probatorio sólido y mucho menos técnico para contradecir la decisión administrativa adoptada por el comité especial de servidores y ex servidores públicos del CERREM, al ubicarlo en riesgo ordinario. Más aún cuando las UNP, considera que el accionante no hace parte de la población que se encuentra al cuidado de la entidad, como se verá a continuación.

8.8. Respecto de la pertenencia del accionante en la población protegida por la UNP.

8.8.1. En la respuesta a la acción de tutela, la UNP dijo que el accionante no hacía parte de alguna de las poblaciones relacionadas en los artículos 6º[33] y 7º[34] del Decreto 4912 de 2011 modificado por el artículo 3º del Decreto 1225 de 2012, por lo tanto no era competencia de la entidad otorgarle medidas de protección, indicándole al actor de debería acudir a las autoridades encargadas.

Si bien, las 2 comunicaciones que obran en el expediente - 23 de noviembre de 2012 y 4 de febrero de 2013 -, que comunicaron la decisión de la administración que retirar las medidas de protección al señor Yangua, fueron motivadas en el resultado que arrojó el estudio de seguridad y el concepto del grupo previo de verificación; nada se dijo en ellas respecto de la condición de no pertenecer al grupo de la población que ellos tienen a cargo.

Lo anterior podría resultar contradictorio, ¿por qué si no hace parte de la población a cargo de la UNP, le hicieron un estudio de riesgo? La respuesta es porque, como se mencionó en el procedimiento expuesto en el punto 6 de las consideraciones, el estudio de riesgo puede iniciar por petición de parte o de oficio, la última cuando se cumple 1 año de haberse implementado las medidas o cuando las circunstancias del beneficiario cambiaron. Además, porque la ruta de protección puede iniciar dándole credibilidad a las declaraciones de los ciudadanos, quienes deben indicar a que grupo de protección pertenecen, y en el transcurso de la misma es posible que se determine si efectivamente hace o no parte de dicha población.

8.8.2. En este caso, concurren 2 situaciones; por una parte el accionante solicitó más protección por su condición de dirigente político de un partido de oposición - Polo Democrático Alternativo -, asesor sindical de SINTRACATORCE y defensor de los menos favorecidos; y por otra parte, la UNP inició un estudio de riesgo de oficio. Sin perjuicio de la manera como se activa el mecanismo administrativo para ser beneficiario de los programas de protección de la Unidad Nacional de Protección, la ruta de protección es la misma (consideración No. 6). Es decir, que en las dos situaciones, se deben hacer las verificaciones, indagaciones y labores de campo requeridas para adoptar una decisión, la cual, como se mencionó anteriormente, la Sala no es competente para controvertir.

Sin embargo, los actos administrativos que comunicaron la decisión adoptada por el comité especial - 23 de noviembre de 2012 y 4 de febrero de 2013 -, no mencionan esta situación, puesta de presente únicamente en la respuesta a la demanda de tutela. Por esto, la Corte considera que en ellas existe falta de motivación respecto de la calidad del accionante para ser beneficiario de la UNP. Condición necesaria, para que él, de considerarlo necesario, acuda a la jurisdicción competente a desvirtuar la posición de la administración.

Adicionalmente, en dichas motivaciones no se menciona nada relacionado con la amenaza denunciada por el actor ante la Fiscalía General, ni tampoco los requerimientos de las autoridades locales a la Policía Nacional solicitando protección para el accionante “por ser víctima de amenazas” (la Fiscalía Seccional 146 con funciones de jefe de unidad de Palmira, la Secretaría de Gobierno y Seguridad de la alcaldía de Palmira y la Personería Municipal de Palmira). Y en la respuesta de la demanda la administración se limita a sugerir “al peticionario acudir ante la entidad competente para tal fin.”

8.9. Por lo anterior, se le ordenará a la UNP que realice una nueva motivación de la decisión adoptada por el comité especial de servidores y ex servidores públicos el 16 de noviembre de 2012, donde brinden claridad acerca de porqué las situaciones de amenaza planteadas por el accionante y por las autoridades locales, no hacen necesario un esquema de seguridad, basándose, como lo ordena la reglamentación vigente, en el estudio de seguridad y riesgo y en el concepto del Grupo de Valoración Preliminar.

Adicionalmente, si es el caso, deberán motivar porqué consideran que el accionante no hace parte de la población protegida por el programa dirigido por la Unidad Nacional de

Protección, específicamente respecto de su calidad de asesor sindical y líder político de oposición. Si la UNP no es la encargada de la protección del señor Yanguas, deberá informarle cuales son las otras autoridades que pueden prestarle protección, de ser el caso.

Con todo lo anterior, el accionante podrá acudir a la jurisdicción contencioso administrativa, de considerarlo necesario, para refutar los puntos de desacuerdo con la administración.

8.10. Como consecuencia de lo anterior, se confirmará los fallos de instancia que tutelaron el derecho al debido proceso, pero por las razones expuestas en esta providencia.

9. Razón de la decisión.

9.1. Síntesis del caso.

Para la Corte, la comunicación del 23 de noviembre de 2012, donde le informaron al señor Yanguas del retiro de las medidas de protección con que contaban, fue deficientemente motivada. Lo anterior, porque se limita a mencionar que el estudio de seguridad arrojó un resultado de "ordinario", pero no menciona si el actor pertenece o no al grupo de población protegida por la UNP, ni las opciones con que él cuenta, diferentes a la protección que presta la Unidad, para salvaguardar su vida.

9.2. Regla de decisión.

Cuando se demuestra una falta de motivación del acto administrativo, se debe tutelar el derecho fundamental al debido proceso y ordenar una nueva motivación. En ella, se deben atender todas las situaciones alegadas por el peticionario, explicando las razones por las cuales no le asiste razón a la persona cuando reclama un esquema de seguridad, si es del caso. Con esto último, además de brindar seguridad a la parte interesada acerca de su nivel de riesgo, al haber analizado cada uno de sus requerimientos, permite que la motivación del acto se haga de manera completa, y con ello, de considerarlo necesario, el ciudadano podrá acudir a la jurisdicción contencioso administrativa para lo pertinente.

III. DECISIÓN.

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

RESUELVE:

PRIMERO. CONFIRMAR la sentencia proferida por la Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Civil -, el 12 de marzo de 2013, que confirmó la sentencia proferida por el Tribunal Superior de Buga - Sala de decisión Civil Familia -, el 18 de enero de 2013; que TUTELARON el derecho fundamental al debido proceso del señor Ibis Danilo Yanguas Botero, pero por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO. ORDENAR a la Unidad Nacional de Protección, que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de esta sentencia, realice una nueva motivación de la decisión adoptada por el comité especial de servidores y ex servidores públicos el 16 de noviembre de 2012, donde brinden claridad acerca de porqué las situaciones de amenaza planteadas por el accionante y por las autoridades locales, no hacen necesario un esquema de seguridad, basándose, como lo ordena la reglamentación vigente, en el estudio de seguridad y riesgo y en el concepto del Grupo de Valoración Preeliminar.

Adicionalmente, si es el caso, deberán motivar porqué consideran que el accionante no hace parte de la población protegida por el programa dirigido por la Unidad Nacional de Protección, específicamente respecto de su calidad de asesor sindical y líder político de oposición. Si la UNP no es la encargada de la protección del señor Yanguas, deberá informarle cuales son las otras autoridades que pueden prestarle protección.

TERCERO. LÍBRENSE por Secretaría General las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

[1] En el folio 41 reposa una constancia de la Universidad del Valle donde hace constar que el demandante fue representante estudiantil durante el periodo comprendido entre el 20 de diciembre de 2005 y el 4 de junio de 2008, designado mediante Resolución No. 3.133 del 19 de diciembre de 2005.

[2] En los folios 5 y 6 reposa la denuncia interpuesta el 5 de enero de 2009 ante la Fiscalía General de la Nación, por presuntas amenazas contra la vida del señor Ibis Danilo Yaguas Botero.

[3] Escrito de Tutela. Fl 64 del cuaderno No. 1.

[4] En el folio 44 reposa una constancia de que el señor Ibis Danilo le contribuye al sindicato nacional de trabajadores de la industria de la caña de azúcar 14 de junio - SINTRACATORCE -, como asor en materia sindical y les ha ayudado a formar el sindicato.

[5] En el folio 49 está un escrito que señala: "EN TU CUMPLEÑOS TE QUEREMOS DECIR GRAN HIJUEPUTA QUE NOS LA DEBES Y NOS LA VAS A PAGAR COMO NOS LA PAGO DANIEL AGUIRRE. Atentamente AUC - Águilas Negar."

[6] En los folios 1, 2 y 3 se encuentra la denuncia interpuesta el 10 de mayo de 2012 ante la Fiscalía General de la Nación, por presuntas amenazas contra la vida del señor Ibis Danilo Yaguas Botero.

[7] Escrito en los folios 51 y 52.

[8] En el folio 61 está la carta dirigida al señor Luis Eduardo Lopera, escolta del accionante, donde le comunican la terminación del contrato por la finalización de la obra o labor contratada.

[9] La Unidad Nacional de Protección fue vinculada al proceso de tutela por parte del Tribunal Superior de Buga – Sala Civil Familia – mediante auto del 18 de diciembre de 2012. Escrito de contestación de la acción de tutela. Folios 85 a 107 del cuaderno No. 1.

[10] Sentencia de primera instancia. Folios 108 a 118 del cuaderno No.1.

[11] Fl. 117 del cuaderno No. 1

[12] Escrito de Impugnación. Folios 124 a 127 del cuaderno No. 1.

[13] Sentencia de segunda instancia. Folios 16 a 28 del cuaderno No.2.

[14] Fl. 24 del Cuaderno No. 2.

[15] En Auto del dieciséis (16) de mayo de 2013 de la Sala de Selección de tutela No 5 de la Corte Constitucional, se dispuso la revisión de la providencia en cuestión y se procedió a su reparto.

[16] Véanse las sentencias T-728 de 2010, T-339 de 2010, T-134 de 2010, T-1037 de 2008, T-1254 de 2008, T-1101 de 2008, T-496 de 2008, T-1037 de 2006, T-686 de 2005, T-683 de 2005, T-634 de 2005, T-524 de 2005, y T-719 de 2003.

[17] T-719 de 2003.

[18] Ibídem.

[19] Ibíd.

[20] Así por ejemplo, la Corte en la Sentencia T-719 de 2003, M.P Manuel José Cepeda Espinosa, señaló que el Constituyente expresamente proscribió la sujeción de las personas a ciertos riesgos que consideró inaceptables: el riesgo a ser sometidas a tortura, desaparición forzada, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (art. 12 C.P), el riesgo de ser sometidas a esclavitud, servidumbre o trata (art. 17 C.P), el riesgo de ser molestadas por sus convicciones o creencias (art. 18 C.P), el riesgo de ser molestadas directamente en su persona o en su familia (art. 28 C.P), el riesgo de ser objeto de persecución en forma tal que deban buscar asilo (art. 34 C.P), los múltiples riesgos a los que están expuestos los niños, entre ellos los peligros patentes de “toda forma de abandono,

violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos” (art. 44, C.P.), los múltiples riesgos a los que se enfrentan las personas de la tercera edad, especialmente en casos de mala alimentación (art. 46), o los innegables peligros a los que están sometidos quienes desarrollan actividades periodísticas en nuestro país (art. 73).

[21] *Ibídem.*

[22] T-719 de 2003.

[23] Esto es así si se parte de que el derecho a la seguridad personal es aquel que faculta a las personas que están sometidas a amenazas a obtener protección especial por parte del Estado.

[24] Como se verá más adelante, dependiendo de la intensidad de la amenaza, se vulneran diferentes derechos fundamentales. En el nivel de amenaza ordinaria, se vulnera el derecho a la seguridad personal mientras que el nivel de amenaza extrema, también se inicia la violación de los derechos a la vida y a la integridad personal.

[25] Así, en el nivel de amenaza ordinaria, otros derechos, diferentes a la vida y a la integridad personal, pueden estar siendo afectados como, por ejemplo, el derecho a la libertad en el caso de una amenaza de secuestro.

[26] Otro problema de índole conceptual advertido por la Corte, es que cuando la persona está sometida a un riesgo ordinario, no tiene derecho a obtener protección en virtud del principio de igualdad ante las cargas públicas, pues se trata de un título jurídico de imputación en el que el Estado en desarrollo de una actividad legítima, crea una amenaza excepcional que perjudica a un ciudadano o a un grupo específico de ciudadanos.

[27] T-339 de 2010.

[28] *ibídem.*

[29] “[c]arácter normativo y aplicación directa de la Constitución son en realidad cuestiones diferentes, aunque íntimamente relacionadas. Que una Constitución es normativa significa sencillamente que es vinculante, o en oposición a lo que ocurrió en el pasado, que no es

programática. Que goza de aplicación directa supone además que su contenido prescriptivo puede hacerse valer en todo caso de conflictos, sin necesidad de la llamada interpositio legislatoris.” PRIETO SANCHÍS, Luis, Justicia constitucional y derechos fundamentales, Trotta, Madrid, 2009, p. 111.

[30] T-719 de 2003.

[31] Decreto 4912 de 2011 modificado por el Decreto 1225 de 2012.

[33] Artículo 6°. Protección de personas en situación de riesgo extraordinario o extremo. Modificado por el art. 2, Decreto Nacional 1225 de 2012. Son objeto de protección en razón del riesgo:

1. Dirigentes o activistas de grupos políticos y especialmente de grupos de oposición
2. Dirigentes, representantes o activistas de organizaciones defensoras de derechos humanos, de víctimas, sociales, cívicas, comunales o campesinas.
3. Dirigentes o activistas sindicales.
4. Dirigentes, representantes o activistas de organizaciones gremiales.
5. Dirigentes, Representantes o miembros de grupos étnicos.
6. Miembros de la Misión Médica
7. Testigos de casos de violación a los derechos humanos y de infracción al Derecho Internacional Humanitario.
8. Periodistas y comunicadores sociales.
9. Víctimas de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, incluyendo dirigentes, líderes, representantes de organizaciones de población desplazada o de reclamantes de tierras en situación de riesgo extraordinario o extremo.
10. Servidores públicos que tengan o hayan tenido bajo su responsabilidad el diseño, coordinación o ejecución de la política de derechos humanos y paz del Gobierno Nacional.

11. Ex servidores públicos que hayan tenido bajo su responsabilidad el diseño, coordinación o ejecución de la Política de Derechos Humanos o de Paz del Gobierno Nacional.

12. Dirigentes del Movimiento 19 de Abril M-19, la Corriente de Renovación Socialista, CRS, el Ejército Popular de Liberación, EPL, el Partido Revolucionario de los Trabajadores, PRT, el Movimiento Armado Quintín Lame, MAQL, el Frente Francisco Garnica de la Coordinadora Guerrillera, el Movimiento Independiente Revolucionario Comandos Armados, MIR, COAR y las Milicias Populares del Pueblo y para el Pueblo, Milicias Independientes del Valle de Aburrá y Milicias Metropolitanas de la ciudad de Medellín, que suscribieron acuerdos de paz con el Gobierno Nacional en los años 1994 y 1998 y se reincorporaron a la vida civil.

13. Dirigentes, miembros y sobrevivientes de la Unión Patriótica y del Partido Comunista Colombiano.

14. Apoderados o profesionales forenses que participen en procesos judiciales o disciplinarios por violaciones de derechos humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario

15. Docentes de acuerdo a lo establecido en la Resolución 1240 de 2010 del Ministerio de Educación Nacional, sin perjuicio de las responsabilidades de protección del Ministerio de Educación estipuladas en la misma.

16. Hijos y familiares de ex Presidentes y ex Vicepresidentes de la República.

17. Servidores públicos, con excepción de aquellos mencionados en el numeral d) del presente artículo, y los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación quienes tienen su propio marco normativo para su protección.

18. Embajadores y Cónsules extranjeros acreditados en Colombia.

19. Autoridades religiosas.

[34] Artículo 7°. Protección de personas en virtud del cargo. Modificado por el art. 3, Decreto Nacional 1225 de 2012. Son personas objeto de protección en virtud del cargo.

1. Presidente de la República de Colombia y su núcleo familiar. Los demás familiares que

soliciten protección, estarán sujetos al resultado de la evaluación del riesgo.

2. Vicepresidente de la República de Colombia y su núcleo familiar.

3. Los Ministros del Despacho.

5. Procurador General de la Nación.

6. Contralor General de la República.

7. Defensor del Pueblo en el orden nacional.

8. Senadores de la República y Representantes a la Cámara.

9. Gobernadores de Departamento.

10. Magistrados de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado y del Consejo Superior de la Judicatura.