



REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL
Sala Sexta de Revisión

SENTENCIA T-038 de 2024

Referencia: Expediente T-9.454.196

Solicitud de tutela presentada por *Luis* en contra de la Unidad Nacional de Protección (UNP).

Magistrado sustanciador:
ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá, D. C., dieciséis (16) de febrero de dos mil veinticuatro (2024).

La Sala Sexta de Revisión, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, decide sobre la revisión del fallo proferido, en primera instancia, por el el *Juzgado de Primera Instancia de Tutela* el 11 de abril de 2023 dentro del proceso de la referencia¹, previas las siguientes consideraciones.

Aclaración preliminar

La Sala ha adoptado como medida de protección a la intimidad y seguridad del accionante la supresión de los datos que permitan su identificación², razón por la cual su nombre, entre otros datos, serán remplazados por unos ficticios³. Adicionalmente, en la parte resolutive de esta sentencia se ordenará a la Secretaría General de esta corporación, a las autoridades judiciales de tutela y a aquellas vinculadas al trámite, guardar estricta reserva respecto de su identificación.

¹ El expediente fue escogido para su revisión por la Sala de Selección Número Siete, mediante Auto del 28 de julio de 2023 y notificado el 14 de agosto de 2023.

² Corte Constitucional, Circular Interna n.º 10 de 2022.

³ En el Auto del 28 de julio de 2023 notificado el 14 de agosto de ese mismo año, la Sala de Selección Número Siete ya había resuelto cambiar el nombre del actor con el fin de proteger su intimidad y seguridad. Sin embargo, esta Sala de Revisión decide modificarlo nuevamente.

I. ANTECEDENTES

1. El 24 de marzo de 2023, el señor *Luis* presentó solicitud de tutela en contra de la Unidad Nacional de Protección (en adelante UNP) con el propósito de obtener el amparo de sus derechos fundamentales a la vida, la salud, la integridad física, el debido proceso, la seguridad personal y la libertad de expresión. Lo anterior, al estimarlos vulnerados con la decisión adoptada por la entidad de finalizar su esquema de seguridad, de acuerdo con la Resolución 10696 del 24 de noviembre de 2022, confirmada por la Resolución 0584 del 17 de febrero de 2023, sin tener en cuenta que el riesgo al que se ve expuesto debido al ejercicio de su profesión de periodista todavía se mantiene⁴.

A. Hechos relevantes

2. El accionante manifestó que en el desempeño de su profesión como periodista ha ejercido labores investigativas que le han permitido realizar distintas denuncias y poner en conocimiento de diferentes entidades del orden distrital, departamental y nacional asuntos que son materia de investigación judicial.

3. Señaló que, en vista de que sus investigaciones cubren temas administrativos, sociales, judiciales y de orden público, su vida se ha encontrado en riesgo desde hace varios años, dado que distintas estructuras criminales se han visto afectadas por su labor periodística y las denuncias que ha realizado. Sostuvo que por esta razón hace aproximadamente 12 años cuenta con medidas de protección por parte del Estado, en un principio a cargo de la Policía Nacional y luego en cabeza de la Unidad Nacional de Protección. Esto, debido a las amenazas de las que ha sido objeto, como consecuencia de las denuncias que ha realizado ante la Fiscalía General de la Nación en contra de las organizaciones criminales.

4. Manifestó que en el 2022 le fue realizado un estudio de riesgo por parte de la UNP el cual “supuestamente, arrojó como resultado un nivel de riesgo ordinario ‘normal’ pero este solo me fue notificado a comienzos de este año 2023, a través de la resolución número 00010696 de 2022, es decir, totalmente fuera de contexto en el tiempo y sin contar con los nuevos hechos de amenazas e intimidaciones a mi vida, presentados en el segundo semestre de 2022, y que por supuesto, reitero, no fueron tenidos en cuenta por el analista en mención”⁵.

5. En efecto, mediante la Resolución 10696 del 24 de noviembre de 2022, la UNP resolvió dar a conocer al actor la validación del nivel de riesgo como ordinario y finalizar el esquema “tipo uno conformado por un (1) vehículo convencional y dos (2) hombres de protección. Finalizar un (1) chaleco blindado”⁶.

6. El accionante afirmó que el 1º de enero de 2023 presentó recurso de reposición en contra del mencionado acto. Sin embargo, mediante Resolución No. 0584 del 17 de febrero de 2023, la entidad accionada confirmó su decisión. Lo anterior, toda vez que según se expuso en el citado acto

⁴ Expediente digital T-9.454.196, “Demanda.pdf”, p. 7.

⁵ *Ibid.*, p. 3.

⁶ *Ibidem*.

“se infiere que, no puede desconocerse, de acuerdo al resultado de las actividades de recopilación y análisis de la información en el desarrollo de la evaluación del nivel de riesgo, que la intensidad de la amenaza disminuyó, teniendo en cuenta que en estudio anterior realizado en el año 2021 se ponder[ó] el riesgo en 53.88% y en el estudio actual se evidenci[ó] en 44.44%. Por lo tanto, de acuerdo al resultado del instrumento estándar de valoración del riesgo individual, avalado por la Honorable Corte Constitucional, al existir una disminución en la matriz dando una ponderación de nivel del riesgo ordinario, el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM, se encuentra facultado por el Decreto 1066 del 2015, modificado por el Decreto 1139 de 2021, para recomendar la finalización de medidas cuando la situación fáctica ha cambiado, esto de acuerdo al numeral 6º del artículo 2.4.1.2.38 y el numeral 1º del artículo 2.4.1.2.46 del Decreto ya mencionado”⁷.

7. No obstante, el accionante señaló que en la actualidad todavía existe un nivel de riesgo para su vida y su integridad derivado del ejercicio como periodista y la UNP no está adoptando las medidas necesarias para su protección.

B. Pretensiones

8. De acuerdo con los hechos descritos, el accionante solicitó que le sean amparados sus derechos fundamentales a la vida, la salud, la integridad física, el debido proceso, la seguridad personal y la libertad de expresión. En consecuencia, que se ordene a la UNP realizar un nuevo estudio de riesgo en el que se tengan “en cuenta todos los factores necesarios para identificar el nivel actual de riesgo de conformidad con lo establecido en el Decreto 2137 del 19 de noviembre de 2018, mediante el cual se creó la ‘Comisión del Plan de Acción Oportuna (PAO) para defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales, y periodistas’, cuyo objetivo principal es la prevención y protección individual y colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de los defensores de derechos humanos, líderes sociales y periodistas, entre otros”⁸.

9. A su vez, solicitó como medida provisional la suspensión de las resoluciones 10696 de 2022 y 0584 de 2023 proferidas por la UNP y, por lo tanto, que se mantenga el esquema de seguridad implementado el 23 de noviembre de 2021. Esto, mientras se realiza la nueva evaluación que requiere.

C. Respuesta de las entidades accionada y vinculadas

10. Mediante Auto del 24 de marzo de 2023, el *Juzgado de Primera Instancia de Tutela* admitió la solicitud de tutela y resolvió vincular a la Fiscalía General de la Nación, a la Policía Nacional, al Departamento de Policía del Magdalena Medio y a la Defensoría del Pueblo.

Departamento de Policía del Magdalena Medio

11. El comandante del Departamento de Policía del Magdalena Medio manifestó que para el momento no tenía conocimiento de amenazas recientes de las que fuera objeto el accionante. Además, sostuvo que tal como se mencionó en el escrito de tutela dicho departamento en su momento adelantó las acciones necesarias con el fin de garantizar la seguridad del actor. Sin embargo, planteó que la entidad encargada de realizar la validación del nivel de

⁷ *Ibid.*, p. 6.

⁸ *Ibid.*, p. 7.

riesgo es la UNP. En consecuencia, solicitó su desvinculación del presente proceso.

Unidad Nacional de Protección (UNP)

12. El jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Unidad de Protección Nacional sostuvo que el accionante ha sido objeto de estudio de nivel de riesgo desde el 2013 dado que, debido a su profesión, pertenece a una de las poblaciones que deben ingresar al programa de protección en virtud del numeral 8 del artículo 2.4.1.2.6 del Decreto 1066 de 2015.

13. Expuso que las valoraciones de riesgo de las que ha sido objeto el accionante fueron realizadas por el Cuerpo Técnico de Análisis de Riesgo (CTAR) y “tienen como base la matriz de riesgo que ha arrojado el instrumento estándar de la valoración del riesgo individual, el cual fue avalado por la Corte Constitucional mediante el Auto No. 266 del 01 de septiembre de 2009”⁹.

14. Preciso que para el 2022 el caso del actor fue evaluado y al finalizar el estudio técnico y especializado se obtuvo como resultado un riesgo ordinario con una matriz del 44.44%. La evaluación fue realizada por delegados del CTAR y luego el resultado fue presentado ante el Comité de Evaluación del Riesgo y de Recomendación de Medidas (CERREM), el cual en la sesión del 18 de noviembre de 2022 validó el riesgo como “ordinario”. Dicha recomendación fue adoptada por el director general de la UNP por medio de la Resolución 10696 de 2022, que fue debidamente motivada y frente a la cual el solicitante no interpuso recurso de reposición¹⁰, a pesar de que las decisiones administrativas adoptadas en el caso del señor *Luis* fueron notificadas en debida forma garantizando de esa manera su derecho al debido proceso.

15. Explicó que “los rangos de nivel de riesgo se mueven entre los siguientes porcentajes: Ordinario con resultado hasta el 50%, extraordinario con resultados del 51% al 80% y extremo de 81% a 100%; de tal forma que un riesgo de 44.44%, como lo fue el resultado del señor *Luis*, que fue ponderado como ORDINARIO, no implica otorgarle al accionante las medidas de protección que estima conveniente”¹¹.

16. Sostuvo que, de conformidad con la jurisprudencia, los peticionarios no cuentan con la posibilidad de exigir la imposición de medidas de protección por vía de tutela. De lo contrario se desconocería la competencia avalada por esta Corte al CERREM para emitir las respectivas recomendaciones, sobre medidas de protección en el marco de los estudios de riesgo.

17. En esa línea manifestó que es “indispensable reconocer esta competencia, ya que toda medida de protección debe generarse en el marco de un estudio de nivel de riesgo, el cual es un estudio técnico y especializado, en el cual se tienen en cuenta consideraciones más allá de las manifestaciones de los accionantes como: población, antecedentes personales de riesgo, análisis de contexto, permanencia en el sitio de riesgo, desplazamientos, vulnerabilidad asociada al

⁹ Expediente digital T-9.454.196, “10CONTESTACION.pdf”, p. 3.

¹⁰ Esto, a pesar de que la resolución por medio de la cual se resolvió el respectivo recurso de reposición fue allegada al expediente, a saber, la Resolución 584 del 17 de febrero de 2023. Expediente digital T-9.454.196, “04RECEPCIÓNMEMORIALES.pdf”, p. 24.

¹¹ *Ibid.*, p. 4.

entorno social, entorno donde desarrolla actividades y/o trabajo, entorno social y comunitario”¹².

18. Asimismo, precisó que las medidas de protección que se otorgan no son vitalicias, pues debe tenerse en cuenta que las circunstancias que dan origen al nivel de riesgo pueden variar con el paso del tiempo y así lo ha reconocido esta corporación.

19. En ese orden, expuso que en el caso del accionante “en la vigencia 2013 existían circunstancias que originaron un nivel de riesgo extraordinario con una matriz de 57,77%, por lo cual, en su favor, se implementaron medidas de protección idóneas y de acuerdo a su nivel de riesgo, sin embargo, como se evidencia, desde la vigencia de 2013 a través del tiempo y (sic) las circunstancias han ido variando y paulatinamente el porcentaje de matriz ha disminuido, en el último estudio de nivel de riesgo fue de 44,44% por lo que consecuentemente, las medidas de protección se finalizaron de acuerdo a las recomendaciones del CERREM”¹³.

20. Adicionalmente, manifestó que con la presente solicitud de tutela el actor pretende pasar por alto los procedimientos establecidos en el ordenamiento para ser beneficiario del programa de protección, situación que desconoce el carácter subsidiario de la tutela, pues la petición se orienta a crear una nueva instancia para desconocer decisiones administrativas legalmente adoptadas. En esa medida, advirtió que la solicitud de amparo se torna improcedente.

Fiscalía General de la Nación

21. La Fiscalía Octava Seccional de la Unidad de Administración Pública señaló que para el momento tenía bajo su conocimiento la “causa penal” que se inició por la denuncia presentada por el actor relacionada con la existencia de irregularidades dentro de un Convenio especial de cooperación número xxx de abril de 201X, celebrado entre la Gobernación del departamento y la *Empresa de Telecomunicaciones SA*, indagación que se encuentra activa.

22. Respecto de lo anterior, mencionó que no se ha requerido medida de protección en favor del actor, por lo que solicitó que la entidad sea desvinculada del proceso de tutela, pues carece de legitimación en la causa por pasiva. Esto, en la medida en que, según advirtió, dicha autoridad no es la llamada a acceder a las peticiones del actor. A su vez, expuso que ya se encuentra adelantando las investigaciones correspondientes en relación con la denuncia antes señalada.

23. Además, en escrito independiente, la Fiscalía Primera de Estructura de Apoyo del municipio, manifestó que luego de consultado el Sistema Misional de Información de la Entidad (SPOA), se evidenció que existe noticia criminal por el posible delito de amenazas por eventos denunciados por el accionante¹⁴, la cual se encuentra en etapa de indagación.

24. Aunado a ello, precisó que en relación con la mencionada denuncia se remitió el “Formato de Remisión a Policía Nacional” con el fin de que se adoptaran las medidas necesarias para garantizar la vida del actor y de su núcleo

¹² *Ibid.*, p. 7.

¹³ *Ibid.*, p. 8.

¹⁴ No se indica la fecha de la denuncia.

familiar. En consecuencia, afirmó que dicha fiscalía ha actuado de manera diligente para salvaguardar los derechos del actor y de su familia.

Defensoría del Pueblo, Regional Magdalena Medio

25. La Defensoría del Pueblo, Regional Magdalena Medio, se limitó a solicitar su desvinculación del proceso al considerar que realizó los respectivos requerimientos ante la UNP en el 2021, con el fin de impulsar la garantía de los derechos humanos del actor.

D. Decisión de tutela de primera instancia que se revisa

26. El *Juzgado de Primera Instancia de Tutela*, mediante la Sentencia del 11 de abril de 2023, declaró improcedente la solicitud de amparo. Precisó que lo que pretende el actor, por vía de tutela, es controvertir las resoluciones 10696 de 2022 y 0584 de 2023, actos administrativos que fueron debidamente notificados y frente a los cuales no se ejerció el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. En esa medida, afirmó que no es de recibo que bajo la excusa de la vulneración de sus derechos fundamentales, el accionante pase por alto la competencia del juez natural e intente habilitar una instancia adicional, debido a su inconformidad con las decisiones adoptadas por la UNP.

27. En ese orden, sostuvo que en el caso bajo estudio no se acreditó el requisito de subsidiariedad para la procedencia de la tutela, en la medida en que el actor cuenta con otros mecanismos de defensa judicial para solucionar la controversia que plantea.

28. La decisión anterior no fue impugnada.

II. CONSIDERACIONES

A. Competencia

29. Esta Sala de Revisión es competente para revisar el fallo de tutela proferido dentro del proceso de la referencia, con fundamento en el inciso segundo del artículo 86 y el numeral 9 del artículo 241 de la Constitución, en concordancia con los artículos 33 al 36 del Decreto 2591 de 1991.

B. Examen de procedencia de la solicitud de tutela

30. La Sala encuentra que en el presente caso la solicitud de tutela cumple los requisitos generales de procedencia, a saber: (i) legitimación en la causa, por activa y por pasiva; (ii) subsidiariedad, e (iii) inmediatez.

Legitimación en la causa

31. *Legitimación en la causa por activa.* El artículo 86 de la Constitución establece que la solicitud de tutela es un mecanismo de defensa al que puede acudir cualquier persona, por sí misma o por quien actúe a su nombre, para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales.

32. Por su parte, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991¹⁵ señala que “podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante”.

33. En esta oportunidad la solicitud de tutela fue presentada por *Luis*, como titular de los derechos fundamentales la vida, la salud, la integridad física, el debido proceso, la seguridad personal y la libertad de expresión cuya protección reclama.

34. *Legitimación en la causa por pasiva.* El mismo artículo 86 de la Constitución y los artículos 1 y 5 del Decreto 2591 de 1991 establecen que la solicitud de tutela procede contra cualquier autoridad e, incluso, contra particulares en los casos descritos por la ley¹⁶. Así, la legitimación por pasiva se entiende como la aptitud procesal que tiene la persona llamada a responder por la vulneración o la amenaza de un derecho fundamental.

35. En el caso objeto de análisis, se advierte que la UNP¹⁷, que es la entidad pública a la que se le atribuye la vulneración de los derechos fundamentales, está legitimada en la causa por pasiva de acuerdo con el artículo 13 del Decreto 2591 de 1991¹⁸. Esto al tratarse una Unidad Administrativa Especial de orden nacional adscrita al Ministerio del Interior.

36. Las demás entidades que fueron vinculadas al proceso, por el contrario, no son responsables de mantener las medidas de protección que se pretenden en esta oportunidad. Por lo tanto, serán desvinculadas de este proceso.

*Subsidiariedad*¹⁹

37. De acuerdo con los artículos 86 de la Constitución y 6 del Decreto 2591 de 1991, la tutela tiene carácter subsidiario. El principio de subsidiariedad determina que dicho mecanismo de protección es procedente siempre que (i) no exista un medio de defensa judicial; o (ii) aunque exista, este no sea idóneo ni eficaz en las condiciones del caso concreto; o (iii) sea necesaria la intervención del juez constitucional para conjurar o evitar la consumación de un perjuicio irremediable en los derechos constitucionales.

38. En lo que tiene que ver con actos administrativos dictados por la UNP, mediante los cuales se hayan modificado o retirado medidas de protección, esta

¹⁵ “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”.

¹⁶ Frente a este segundo grupo, el inciso quinto del artículo 86 de la Constitución precisa que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión.

¹⁷ Según el artículo 1.2.1.4. del Decreto 1066 de 2015, la UNP es una unidad administrativa especial con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio, que tiene el carácter de organismo nacional de seguridad, cuyo objetivo es 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 ONG y de grupos de personas desplazadas, y garantizar la oportunidad, eficiencia e idoneidad de las medidas que se otorgan. Se exceptúan del campo de aplicación del objetivo de la Unidad los programas de competencia 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.

¹⁸ El artículo 13 del Decreto 2591 de 1991 establece: “La acción se dirigirá contra la autoridad pública o el representante del órgano que presuntamente violó o amenazó el derecho fundamental. Si uno u otro hubiesen actuado en cumplimiento de órdenes o instrucciones impartidas por un superior, o con su autorización o aprobación, la acción se entenderá dirigida contra ambos, sin perjuicio de lo que se decida en el fallo. De ignorarse la identidad de la autoridad pública, la acción se tendrá por ejercida contra el superior”.

¹⁹ Se sigue la tesis planteada en las sentencias T-199 de 2019 y T-292 de 2022.

Corte ha considerado que resulta irrazonable someter al actor que pretende la garantía de sus derechos fundamentales a exponer su caso ante los jueces contencioso administrativos cuando las situaciones de apremio evidencian la ineficacia del medio ordinario de control²⁰.

39. En el caso bajo estudio, se identifica que el actor (i) es periodista y desempeña su oficio en el municipio hace más de 12 años; (ii) desde el 2013, debido a amenazas en su contra como consecuencia de las investigaciones y denuncias que ha realizado en ejercicio de su profesión, la UNP le otorgó medidas de protección al considerar que afrontaba un riesgo extraordinario, y (iii) en días anteriores a la expedición de la Resolución 10696 del 24 de noviembre de 2022 que se ataca, el actor presentó una nueva denuncia puesto que una vez más había recibido amenazas en contra de su integridad personal.

40. De conformidad con lo expuesto se podría entender que en la actualidad el actor se encuentra en una situación de riesgo que, eventualmente, tendría la capacidad de afectar derechos de máxima relevancia como la vida, la integridad física y la seguridad personal, de manera que requiere con urgencia una solución a su solicitud.

41. Asimismo, se debe recordar que dado que su labor de periodista implica la difusión de información de distinta índole como política o social e incluso la denuncia de situaciones ilegales o delictivas, esta Corte ha reconocido que en algunos casos los periodistas se encuentran expuestos a un riesgo superior que la mayoría de la población, situación que incide en el estudio del requisito de subsidiariedad, por lo que ha reconocido que en estos eventos la tutela es el mecanismo adecuado para el amparo de sus derechos²¹.

42. En esa línea, la Corte también ha puesto de presente que en estos escenarios no solo se pueden ver afectados los derechos a la vida, la integridad física y la seguridad personal, sino otros como la libertad de expresión y el derecho a desempeñar libremente la profesión u oficio de los comunicadores²². Esto, en la medida en que las amenazas de las que son objeto los periodistas también derivan en una restricción en el desempeño de su labor, pues encuentran limitaciones en la información que pueden divulgar. Bajo ese orden, es clara la necesidad de intervención del juez constitucional, en vista de que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho dispuesto en el ordenamiento carece de la idoneidad, en términos del objeto de control, y de eficacia para resolver este tipo de situaciones con la premura que se requiere²³.

²⁰ Corte Constitucional, sentencias T-199 de 2019 y T-292 de 2022.

²¹ Corte Constitucional, sentencias T-1037 de 2008 y T-199 de 2019.

²² Corte Constitucional, Sentencia T-1037 de 2008, citada en la Sentencia T-199 de 2019.

²³ Corte Constitucional, Sentencia T-199 de 2019. En esa oportunidad la entonces Sala Sexta de Revisión de la Corte llamó la atención sobre la necesidad de evaluar, en el caso concreto, la idoneidad de los otros mecanismos de defensa judicial procedentes, para determinar si estos tienen la capacidad de restablecer de forma efectiva e integral los derechos invocados. Sostuvo: “14. En relación con las acciones judiciales para controvertir actos administrativos, esta Corporación ha determinado que, por regla general, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es el mecanismo idóneo de protección de los derechos fundamentales vulnerados por dichas actuaciones. || No obstante, en ciertas circunstancias es necesaria la intervención urgente del juez constitucional. En esa medida, si en el caso concreto el mecanismo judicial ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo permite el restablecimiento pleno y oportuno de los derechos fundamentales vulnerados, la tutela es improcedente. En contraste, si se advierte que el mecanismo de defensa judicial ordinario no permite la protección reclamada, será procedente el amparo constitucional. || Además, la tutela puede desplazar a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho por la incidencia del tiempo sobre los derechos fundamentales, pues mientras que el juez administrativo se pronuncia sobre la validez de los actos supuestamente transgresores de las garantías fundamentales del accionante, la falta de protección efectiva y oportuna podría conllevar la afectación de tales derechos. De este modo, la incidencia del tiempo en la idoneidad del mecanismo se manifiesta por alguna de las siguientes circunstancias: || ‘a) Porque la prolongación del procedimiento contencioso afectaría desproporcionadamente el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados o, b) Porque para el momento en que el juez contencioso adopte una decisión, el ejercicio pleno del derecho fundamental vulnerado no puede restablecerse, y esta situación sólo puede ser resarcida económicamente” [Sentencia T-236 de 2018]”. Y agregó: “15. Particularmente, en relación con los actos administrativos

Adicionalmente este tipo de actos administrativos responden a un específico contexto de seguridad que tiene en cuenta circunstancias cambiantes por su naturaleza y que, por tanto, no constituyen una decisión definitiva e inmodificable sobre las condiciones de seguridad de las personas respecto de las cuales se realiza el estudio ni de la protección que requieren.

43. En línea con lo expuesto, la intervención del juez constitucional en esta oportunidad es de carácter urgente teniendo en cuenta las amenazas a las que se enfrenta el actor. En consecuencia, se entiende acreditado el requisito de subsidiariedad y el amparo solicitado procede como mecanismo definitivo de protección, puesto que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho y las medidas cautelares que se pueden solicitar ante el juez de lo contencioso administrativo no son idóneas ni eficaces en este caso concreto, por las razones expuestas con anterioridad.

Inmediatez

44. La acción tutela está instituida en la Constitución como un mecanismo expedito que busca garantizar la protección *inmediata* de los derechos fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades o de los particulares.

45. Así, uno de los principios que rigen la procedencia de la tutela es la inmediatez. Lo anterior significa que, si bien la solicitud de amparo puede formularse en cualquier tiempo, su interposición debe hacerse dentro de un plazo razonable y proporcionado a partir del evento generador de la supuesta amenaza o violación de los derechos fundamentales, so pena de que se determine su improcedencia.

46. En el caso concreto, la solicitud de tutela fue presentada el 24 de marzo de 2023. Por su parte, la resolución atacada fue dictada por la UNP el 24 de noviembre de 2022, y el acto administrativo por medio del cual se resolvió el recurso de reposición se expidió el 17 de febrero de 2023. Es decir, transcurrieron un mes y 17 días entre la última actuación de la entidad accionada y la presentación de la solicitud de amparo. Así las cosas, la Sala entiende cumplido el requisito de inmediatez al considerar que se trata de un término razonable y proporcionado.

C. Planteamiento del problema jurídico

47. En el presente caso, corresponde a la Sala determinar si la Unidad Nacional de Protección vulneró los derechos fundamentales a la vida, a la seguridad personal y al debido proceso²⁴ del señor *Luis*, al proferir la resolución por medio de la cual decidió retirar el esquema de seguridad con el que contaba el periodista, bajo el argumento de que actualmente se encuentra en un nivel de riesgo ordinario. Una vez resuelto lo anterior, la Sala revisará si el fallo proferido dentro del proceso de la referencia debe ser confirmado por estar

expedidos por la Unidad Nacional de Protección (UNP), en los cuales se modifican, suspenden o retiran las medidas de protección asignadas, la Corte Constitucional ha considerado que la acción de tutela es procedente para discutir si dichas actuaciones vulneran los derechos fundamentales de los afectados con tales decisiones". Véase, entre otras, las sentencias T-591 de 2013, T-224 de 2014, T-460 de 2014, T-657 de 2014, T-924 de 2014, T-707 de 2015, T-205 de 2018, T-399 de 2018 y T-411 de 2018.

²⁴ Si bien el actor alega la vulneración de otros derechos fundamentales además de los señalados en el problema jurídico, la Sala advierte que los expuestos son los que directamente se pueden ver afectados, de acuerdo con la situación fáctica descrita en la solicitud de tutela.

ajustado a derecho o revocado por carecer de fundamento, de acuerdo con los artículos 33 al 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

48. Para dar respuesta al problema jurídico formulado la Sala analizará (i) el derecho a la seguridad personal y los criterios para evaluar su amenaza o vulneración; (ii) el debido proceso administrativo y el procedimiento de calificación del riesgo a cargo de la UNP; (iii) el deber de protección del Estado en relación con la vida y la seguridad personal de los periodistas, y (iv) el deber de debida diligencia en cabeza de la Unidad Nacional de Protección. Finalmente, (v) resolverá el caso concreto.

D. El derecho a la seguridad personal y los criterios para evaluar su amenaza o vulneración. Reiteración de jurisprudencia

49. El artículo 2 de la Constitución señala como uno de los principios fundamentales del Estado asegurar la convivencia pacífica y proteger la vida de todos los residentes de Colombia. Esto está estrechamente conectado con el artículo 11 superior el cual establece el derecho fundamental a la vida el cual es inviolable. En ese sentido, las autoridades estatales están en la obligación no solo de proteger a las personas, sino de mantener las condiciones necesarias para que los habitantes puedan desarrollar sus actividades de manera tranquila y libre de amenazas. En esa línea, se puede afirmar que en caso de riesgo a la vida o integridad personal, el Estado, dado su responsabilidad de salvaguarda, debe adoptar las medidas necesarias para evitar que el peligro o amenaza se materialice²⁵.

50. De conformidad con lo expuesto la jurisprudencia constitucional ha precisado que la seguridad personal es un principio rector de la Constitución. Además, que los mencionados deberes de protección en cabeza del Estado cobran especial relevancia en aquellos casos en los que las amenazas recaen sobre sujetos de especial protección²⁶. Bajo esa línea, este tribunal ha sostenido que la seguridad está compuesta por tres dimensiones, a saber, como (i) valor, (ii) derecho colectivo y (iii) derecho individual, el cual se deriva de la protección que merecen las personas contra riesgos desproporcionados o extraordinarios a los que se vean enfrentadas²⁷.

51. En relación con esta última dimensión, la Corte ha señalado que esta se orienta a la protección adecuada de las personas por parte de las autoridades en aquellos casos en los que estas se enfrenten a riesgos extraordinarios y los cuales no están en la obligación de soportar. En la Sentencia T-719 de 2003 la Sala Tercera de Revisión indicó que para establecer la caracterización de los distintos niveles de riesgo, se debe hacer una evaluación de las condiciones de vulnerabilidad de quien requiere la protección. Esto, toda vez que se debe identificar si el sujeto hace parte de aquellos grupos que históricamente han recibido amenazas o atentados contra su vida o seguridad, como, por ejemplo, las personas víctimas de desplazamiento, los defensores de derechos humanos y los miembros de sindicatos, entre otros.

52. Así, se insiste en que las autoridades estatales tienen a su cargo el deber de identificar y valorar las condiciones de seguridad de aquellas personas que puedan verse afectadas por distintos riesgos o amenazas en contra de su

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Corte Constitucional, sentencias T-719 de 2003 y T-199 de 2019.

integridad personal o la de sus familias. Como se mencionó, las entidades encargadas deben adoptar las medidas necesarias para evitar la materialización de un daño, pero también evaluar dichas medidas de manera periódica con el fin de verificar que su eficacia y necesidad se mantengan. En caso de que las autoridades desconozcan dichas responsabilidades se podría constituir la vulneración del derecho a la seguridad del individuo²⁸.

53. Bajo esa línea, la misma sala de revisión antes mencionada mediante la Sentencia T-339 de 2010 estableció la diferencia entre riesgo y amenaza, para indicar que el primero siempre es abstracto y sin consecuencias concretas, mientras que la amenaza implica la identificación de señales o manifestaciones concretas que dan lugar a entender que puede haber una afectación. Es decir, esta supone la existencia de indicios que demuestran una alta probabilidad de generar un daño.

54. A su vez, en dicha providencia se consideró relevante precisar la escala de riesgos y amenazas que se deben tener en cuenta cuando una persona solicita protección por parte del Estado. Lo anterior, toda vez que no todo tipo de riesgo debe ser objeto de protección por parte de las autoridades. La escala que planteó es la siguiente:

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

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

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

a) amenaza ordinaria: Para saber cuando se está en presencia de esta categoría, el funcionario debe hacer un ejercicio de valoración de la situación concreta y determinar si ésta presenta las siguientes características: || i. existencia de un peligro específico e individualizable. Es decir, preciso, determinado y sin vaguedades; || ii. existencia de un peligro cierto, esto es, con elementos objetivos que permitan inferir que existe una probabilidad razonable de que el inicio de la lesión del derecho se convierta en destrucción definitiva del mismo. De allí que no pueda tratarse de un peligro remoto o eventual; || iii. tiene que ser importante, es decir que debe amenazar bienes o intereses jurídicos valiosos para el sujeto como, por ejemplo, el derecho a la libertad; || iv. tiene que ser excepcional, pues no debe ser un riesgo que deba ser tolerado por la generalidad de las personas y. finalmente, || v. debe ser desproporcionado frente a los beneficios que deriva la persona de la situación por la cual se genera el riesgo.

²⁸ *Ibidem*.

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

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

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

3) **Daño consumado**: se presenta cuando ya hay una lesión definitiva del derecho a la vida o a la integridad personal. En el evento de presentarse lo segundo, dicha lesión a la integridad personal también genera la protección especial no sólo frente a la integridad personal sino también frente a la vida²⁹.

55. Teniendo en cuenta lo anterior, y como se había señalado, no todo riesgo implica que las autoridades estatales deban acceder a una solicitud de protección. En efecto, un individuo que se encuentra en un nivel de riesgo ordinario no tendría derecho a solicitar medidas de protección por parte del Estado, pues este riesgo se deriva del normal desarrollo de la vida en sociedad. No obstante, en aquellos casos en los que la persona se vea sometida a una amenaza extrema o extraordinaria las autoridades deben cumplir con su deber de protección, a fin de evitar una afectación cierta del derecho a la seguridad personal. Así, se debe determinar cuál es el tipo de amenaza al que se enfrenta el sujeto y, a su vez, definir oportunamente las medidas adecuadas y suficientes para evitar que se produzca el respectivo daño³⁰.

56. Entonces, para esta Corte es claro que la seguridad personal como derecho fundamental debe ser garantizado por las autoridades estatales, lo que implica, entre otras, la identificación de las escalas de riesgo al momento de recibir una solicitud de protección, de manera que en caso de advertir que una persona se encuentra frente una amenaza desproporcionada, es su deber adoptar oportunamente todas las medidas adecuadas y suficientes para materializar el mencionado derecho.

E. El debido proceso administrativo y el procedimiento de calificación del riesgo a cargo de la UNP³¹. Reiteración jurisprudencial

57. El programa que tiene como objeto la protección de aquellas personas que se enfrentan a un riesgo que debe ser atendido debido a la gravedad que

²⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-339 de 2010.

³⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-199 de 2019.

³¹ Se sigue la posición planteada en la Sentencia T-040 de 2023.

representa en contra de su vida, seguridad personal o integridad, se encuentra regulado en el Decreto 1066 de 2015³². Este se orienta a proteger a aquellas personas que son objeto de amenazas o de actos en contra de su vida por asuntos relacionados con el conflicto armado interno, la violencia ideológica o política y que pertenezcan a alguno de estos grupos, a saber: (i) dirigentes o activistas de grupos políticos; (ii) defensores de derechos humanos; (iii) dirigentes sindicales; (iv) representantes de grupos étnicos, y (v) periodistas y comunicadores sociales, entre otros³³.

58. El mencionado decreto en su artículo 2.4.1.2.2 señala los principios que, además de los establecidos en la Constitución y la ley, rigen el programa de protección. Estos son, buena fe, causalidad, complementariedad, concurrencia, consentimiento, coordinación, enfoque diferencial, exclusividad, idoneidad, oportunidad y reserva legal³⁴.

59. Según lo establecido en el citado artículo, el principio de causalidad consiste en que quien solicita la protección podrá hacer parte del programa en aquellos eventos en los que se presente una directa conexidad entre el riesgo al que se enfrenta y las actividades que el sujeto desempeña. Igualmente, en virtud del principio de idoneidad, las medidas que se adopten para la protección de los individuos deben ajustarse a las circunstancias de riesgo a las que se enfrenta la persona y deben tener en cuenta también la situación particular del beneficiario³⁵.

60. En consecuencia, esta Corte ha sostenido que para lograr esto último, la evaluación, la valoración, la determinación y la resolución de las solicitudes que definan la protección de la seguridad de quien considera debe ser beneficiario del programa, deben estar sustentadas en estudios técnicos y especializados que fundamenten las decisiones adoptadas y, de ser el caso, que justifiquen la necesidad de las medidas a las que se deba acudir³⁶. Lo anterior toda vez que, como lo ha resaltado la jurisprudencia constitucional, dicho proceso de verificación debe garantizar el debido proceso de los beneficiarios del programa y, en consecuencia, las entidades encargadas están en la obligación de argumentar de manera adecuada y técnica la decisión de otorgar, modificar o analizar las medidas de seguridad³⁷ en cuestión.

61. Así las cosas, se insiste, para garantizar el cumplimiento de los mencionados principios y, a su vez, la materialización del derecho al debido proceso, la valoración y posterior decisión a la que lleguen las autoridades encargadas de dichos estudios debe estar lo suficientemente fundamentadas en argumentos técnicos, especializados y específicos que soporten de manera razonable y completa la determinación que adopte la entidad³⁸.

F. El deber de protección del Estado en relación con la vida y la seguridad personal de los periodistas. Reiteración jurisprudencial³⁹

62. Esta Corte ha reconocido que una de las garantías del derecho a la libertad de expresión y de prensa es la posibilidad de ejercerlo de tal manera que no se

³² “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior”.

³³ Corte Constitucional, Sentencia T-040 de 2023.

³⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-367 de 2019.

³⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-040 de 2023.

³⁶ Corte Constitucional, sentencias T-199 de 2019 y T-040 de 2023.

³⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-199 de 2019.

³⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-040 de 2023.

³⁹ Véase Corte Constitucional, Sentencia T-040 de 2023.

vean afectados los derechos a la vida y a la seguridad personal de quienes desempeñan la labor de periodismo. Bajo esa línea, diferentes tratados y convenios internacionales han puesto en cabeza de los Estados la obligación de proteger de manera especial a quienes ejercen como periodistas⁴⁰.

63. En efecto, la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su preámbulo establece que “[e]l asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada”⁴¹.

64. En esa línea, la Sentencia T-040 de 2023 trajo de presente algunas de las obligaciones contenidas en distintos instrumentos internacionales relacionadas con la protección de quienes ejercen el periodismo, a saber: (i) en aquellos países en los cuales los periodistas estén en una situación de vulnerabilidad debido a un contexto de violencia, el Estado tiene una responsabilidad reforzada de prevenir y proteger a los periodistas; (ii) las medidas adoptadas para proteger la vida de un periodista deben atender a las necesidades propias de su profesión; (iii) las medidas de protección deben contemplar una perspectiva de género que involucre las dinámicas específicas de violencia que sufren las mujeres periodistas; (iv) es necesaria la implementación de mecanismos de prevención y políticas para luchar contra la impunidad, y (v) la protección de los periodistas debe ser acorde con las realidades locales que les afectan.

65. En ese orden, la Corte IDH ha identificado que en Colombia existe un contexto histórico de censura e intimidación en contra de los periodistas, así como de violencia generalizada dentro de la cual se encuentran amenazas por ejercer la profesión⁴². Por tal motivo, los mecanismos de protección del derecho interno se han orientado a hacerle frente y mitigar dicha situación histórica de violencia contra el periodismo⁴³.

66. Lo anterior cobra relevancia si se tiene en cuenta que en el país, entre los años 2020 y 2022, incrementó la violencia en contra de miembros de la prensa, según lo reportado por la FLIP en febrero de 2023⁴⁴. En efecto, en el respectivo informe la fundación sostiene que desde el 2020 se ha presentado un aumento del 43% en las amenazas contra periodistas y el año pasado “se registró la cifra más alta de amenazas”⁴⁵. Igualmente, indicó que en los últimos tres años han aumentado en el doble los exilios de periodistas, pues dicha alternativa se ha convertido en la última opción para quienes se ven expuestos a riesgos y amenazas⁴⁶. También, precisó que de los 16 periodistas que habían salido del país en el periodo mencionado, cuatro habían solicitado previamente medidas de protección sin obtener una respuesta favorable⁴⁷. Asimismo, expuso que las

⁴⁰ Por ejemplo, los artículos 19 y 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) de 1948, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y el artículo 4 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948.

⁴¹ Principio n.º 9 de la declaración.

⁴² Véase, Corte IDH. Caso Bedoya Lima vs. Colombia (Fondo, reparaciones y costas). Sentencia del 26 de agosto de 2021.

⁴³ Corte Constitucional, Sentencia T-040 de 2023.

⁴⁴ Véase, Fundación para la Libertad de Prensa. Páginas para la libertad de expresión. Edición n.º. 5, febrero 2023. Versión digital disponible en https://www.flip.org.co/images/WEB_Pginas-5_FLIP-2023.pdf.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ *Ibidem*.

amenazas e intimidaciones proceden de múltiples orígenes, dentro de los cuales se encuentran bandas criminales y grupos paramilitares, entre otros.

67. Por su parte, como se mencionó anteriormente, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que las medidas de protección que adopten las entidades encargadas con el fin de garantizar la seguridad de los periodistas deben ajustarse a sus condiciones específicas y, por supuesto, a las circunstancias particulares del desempeño de su labor.

68. En efecto, en la Sentencia T-199 de 2019, por medio de la cual la Sala Sexta de Revisión estudió un caso con una situación fáctica similar a la que ahora nos ocupa, se destacaron tres aspectos que deben tenerse en cuenta al momento de evaluar el nivel de riesgo en el que se encuentra un periodista, debido a su labor de difusión de información y expresión de asuntos relacionados con la vida política, social o denuncia de situaciones irregulares e ilegales. Esta postura también fue reiterada en la Sentencia T-040 de 2023, insistiendo en que los presupuestos son:

“(i) **Perfil del comunicador:** se refiere al hecho de que la autoridad debe valorar el tipo de audiencia a la que se dirige el periodista y el nivel de difusión de los contenidos informativos o de opinión que presenta. En consecuencia, debe tener en cuenta si el periodista cuenta con respaldo institucional para ejercer su profesión, por cuanto quienes suelen ser víctimas de amenazas en mayor grado son aquellos que realizan sus labores sin el apoyo de un gran medio de comunicación.

(ii) **Contenido de la información u opinión que difunde:** en concreto, la autoridad competente debe evaluar si se trata de un contenido de carácter político, social o ideológico que implique un riesgo particular al periodista. Ello, puesto que se encuentra en un mayor grado de riesgo aquel que divulga información en un contexto de violencia o polarización política.

(iii) **Contexto del lugar en el cual se desempeña el periodista:** la autoridad administrativa debe analizar si el periodista ejerce su profesión en un contexto marcado por la violencia política y armada, pues, de ser así, los medios locales y regionales son más propensos a sufrir agresiones, presiones o persecuciones por parte de actores del conflicto”⁴⁸.

69. Con base en lo expuesto, en las dos sentencias mencionadas se precisó que: “la autoridad administrativa tiene la carga de valorar expresamente la influencia que puede tener en la situación de riesgo del periodista, el lugar desde el cual desempeña sus labores”⁴⁹. En consecuencia, al evaluar la condición de la persona, se deben tener en cuenta también “las cifras de periodistas amenazados o asesinados en la zona; la presencia de grupos al margen de la ley en el lugar y el grado de visibilidad del periodista debido al tamaño de la ciudad donde ejerce sus labores de investigación”⁵⁰.

70. Así las cosas, se concluye que al momento de verificar las condiciones de seguridad de un periodista, las autoridades encargadas se encuentran en el deber de evaluar el riesgo en cada caso de manera diligente, teniendo en cuenta también las circunstancias que implican ejercer su labor. Esto, a fin de adoptar las medidas de protección que mejor hagan frente a la situación en la que se ve inmersa el sujeto, y que garanticen su derecho a la seguridad personal.

⁴⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-040 de 2023.

⁴⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-199 de 2019.

⁵⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-040 de 2023.

G. Breve referencia al deber de diligencia en cabeza la Unidad Nacional de Protección

71. Como se ha venido mencionando, el Estado está en la obligación de garantizar los derechos fundamentales a la vida y a la integridad de las personas que habitan en su territorio. En consecuencia, cuando se identifica que un sujeto se encuentra en riesgo, la administración debe adoptar las medidas necesarias para salvaguardar las mencionadas garantías⁵¹.

72. La Corte ha sostenido que el deber de diligencia es una responsabilidad inalienable del Estado que obedece a “la necesidad de proteger y preservar el sistema democrático nacional como también al deber general del Estado de garantizar los derechos humanos, incluyendo la vida y la seguridad de las personas”⁵².

73. Así las cosas, las autoridades están en la obligación de actuar con la debida diligencia en la valoración y determinación de las amenazas de las que son objeto algunos sujetos⁵³. Lo contrario, implicaría no solo al incumplimiento de sus deberes, sino también la amenaza de los mencionados derechos fundamentales, puesto que la evaluación que la entidad encargada realice se convierte en el fundamento para que se adopten las medidas adecuadas para la protección de la persona en riesgo⁵⁴.

74. En línea con lo expuesto, en la Sentencia T-002 de 2020, la Sala Séptima de Revisión de la corporación sostuvo que “las autoridades encargadas del estudio y la implementación de medidas de seguridad tienen una serie de obligaciones relativas a la debida diligencia respecto a la valoración y determinación de las amenazas, ya que su incumplimiento también conduce a la vulneración del derecho a la seguridad personal. Por lo anterior, deben tenerse en cuenta las condiciones específicas del afectado y el contexto social en el cual desarrolla sus funciones”.

75. Por su parte, en la Sentencia T-399 de 2018, la Sala Sexta de Revisión había precisado que “a pesar de que las autoridades públicas tengan un cierto grado de discrecionalidad en la adopción de medidas de protección, estas ‘deberán hacer cuanto esté a su alcance, con especial diligencia, para proveer la seguridad requerida por estos sujetos de especial protección, como manifestación de sus deberes constitucionales más básicos’”.

76. En ese orden, en aquellos casos en los que este tribunal ha advertido que la respectiva entidad “no cumplió con la debida diligencia, el rigor o el procedimiento pertinente para valorar el riesgo que enfrenta una persona”⁵⁵, la Corte ha implementado como remedio constitucional ordenar que se lleve a cabo una nueva valoración del riesgo.

H. Análisis del caso concreto

77. Como se indicó en líneas anteriores, la Sala debe determinar si la entidad accionada vulneró los derechos fundamentales la vida, la seguridad personal y

⁵¹ Corte Constitucional, Sentencia T-015 de 2022.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ *Ibidem*.

al debido proceso del actor, al proferir las resoluciones por medio de las cuales se decidió retirar el esquema de seguridad con el que contaba el solicitante, bajo el argumento de que actualmente se encuentra en un nivel de riesgo ordinario.

78. De acuerdo con lo narrado por el accionante, en el 2022 le fue realizado un estudio de riesgo por parte de la UNP, el cual arrojó como resultado que este se encontraba en un nivel de riesgo ordinario. En consecuencia, mediante la Resolución 10696 del 24 de noviembre de 2022, la entidad en mención resolvió terminar el esquema de protección “tipo uno conformado por un (1) vehículo convencional y dos (2) hombres de protección. Finalizar un (1) chaleco blindado”⁵⁶. Decisión que fue recurrida, pero confirmada mediante la Resolución 584 de 2023.

79. El actor considera que el análisis realizado por la UNP no tuvo en cuenta los nuevos hechos de amenazas e intimidaciones de los que fue objeto en el segundo semestre de 2022, por lo que, en la actualidad todavía existe un nivel de riesgo para su vida e integridad derivado de su ejercicio como periodista.

80. Por su parte, la UNP sostuvo que para el 2022 el caso del actor fue evaluado y se obtuvo como resultado un riesgo ordinario con una matriz del 44.44%. Con base en ello, el Comité de Evaluación del Riesgo y de Recomendación de Medidas CERREM, en sesión del 18 de noviembre de 2022 validó el riesgo como “ordinario”. Dicha recomendación fue adoptada por el director general de la UNP por medio de la Resolución 10696 de 2022, y frente a la cual la entidad afirma que el solicitante no interpuso recurso de reposición. Esto, a pesar de que la resolución por medio de la cual se resuelve dicho recurso fue allegada al expediente.

81. Asimismo, precisó que las medidas de protección que se otorgan no son vitalicias, si se tiene en cuenta que las circunstancias que dan origen al nivel de riesgo pueden variar con el paso del tiempo y así lo ha reconocido esta corporación.

82. De conformidad con lo expuesto, se recuerda que la jurisprudencia constitucional ha reiterado que el análisis que lleve a cabo la entidad encargada al momento de estudiar una solicitud de protección debe realizarse no solo con base en estudios técnicos, sino también teniendo en cuenta las circunstancias particulares del sujeto y además partiendo de la base de que la labor de periodista históricamente se ha enmarcado en un contexto de violencia. En esa medida, es obligación de la entidad, además de la tecnicidad, evaluar el contexto histórico de manera oportuna y diligente.

83. En el caso bajo análisis la UNP afirmó que el estudio realizado al actor se ajustó a las normas y procedimientos establecidos en el ordenamiento para ello. En efecto, en la Resolución 10696 de 2022 la entidad indicó que:

“el Analista a cargo del caso tuvo en cuenta, los hechos históricos de presunto riesgo acaecidos por el señor *LUIS*, las vulnerabilidades asociadas al contexto de seguridad de donde reside, los entornos de tipo social, junto con la información suministrada por las entidades y autoridades consultadas, tales como: La Defensoría del Pueblo, la Personería Distrital *del municipio*, la Seccional de Protección y Servicios Especiales del Departamento de Policía

⁵⁶ Expediente digital T-9.454.196, “04RECEPCIÓNMEMORIALES.pdf”, p. 22.

Magdalena Medio DEMAN, Policía Nacional PONAL, la Procuraduría Provincial *del municipio*, Delegado de la Organización de Naciones Unidas ONU, coincidieron en informar que no tienen conocimiento de hechos de amenazas recientes a los que se hubiese expuesto el señor *LUIS*. Por su parte, la Fiscalía General de la Nación reportó conocimiento de treinta y cinco (35) registros de denuncias por delitos de Injuria y Calumnia, Amenazas y Constreñimiento Ilegal, de las cuales treinta y dos (32) se encuentran inactivas”⁵⁷.

84. En línea con lo expuesto la UNP sostuvo que: “con fundamento en las actividades de verificación anteriormente indicadas, se puede observar del instrumento de valoración del riesgo que, para este caso no se evidenciaron elementos objetivos y subjetivos de una amenaza real, y directa, ya que los hechos dados a conocer por el señor *LUIS*, como presuntas situaciones no se han podido convalidar con las autoridades competentes, pese a que la Fiscalía General de la Nación, adelanta proceso activo donde el valorado este vinculado como víctima de hechos amenazas, a la fecha no se tienen resultados objetivos en las investigaciones”⁵⁸. En consecuencia, a su juicio, “no se observan los criterios establecidos por la sentencia T-339 de 2010 proferida por la Honorable Corte Constitucional según la cual se activa el deber de protección del Estado”⁵⁹.

85. Así las cosas, en principio, se podría pensar que la evaluación realizada por la UNP para determinar la viabilidad de adoptar medidas de protección en favor del actor se ajustó a los criterios establecidos por esta Corte. Esto sumado a que, al parecer, al sustentar el recurso de reposición el peticionario no mencionó circunstancias adicionales que llevaran a que la entidad revaluara su decisión⁶⁰.

86. Sin embargo, la Sala no debe pasar por alto que en sede de tutela y de revisión se pudo verificar que el actor había sido objeto de una nueva amenaza unos pocos días antes de que el CERREM emitiera sus recomendaciones en relación con el último estudio de riesgo (18 de noviembre de 2022). En efecto, el accionante presentó una denuncia el 16 de noviembre de 2022⁶¹ debido a que estaba siendo objeto de extorsiones y amenazas de muerte por supuestos miembros de las AUC.

87. Asimismo, se observa que uno de los argumentos planteados por la entidad para determinar que el actor se encuentra en un nivel de riesgo ordinario se relaciona con que, si bien el actor había presentado las respectivas denuncias, la Fiscalía General de la Nación no había obtenido resultados objetivos en las investigaciones.

88. Al respecto se debe precisar que la jurisprudencia de esta Corte no ha identificado los avances de la fiscalía como un criterio específico para el acceso a las medidas de protección que se solicitan. Por el contrario, ha señalado que al momento de evaluar el nivel de amenaza es de gran relevancia no solo el contexto histórico en general de la profesión del periodismo, sino también verificar como ha sido el comportamiento de la situación del actor a través del tiempo.

⁵⁷ Expediente digital T-9.454.196, “04RECEPCIÓNMEMORIALES.pdf”, p. 18.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 16.

⁵⁹ *Ibidem.*

⁶⁰ Expediente digital T-9.454.196, “04RECEPCIÓNMEMORIALES.pdf”, p. 27.

⁶¹ *Ibid.*, p. 4.

89. En ese orden, en el caso concreto se advierte que el accionante había sido beneficiario de medidas de protección desde el 2013, circunstancia que debe ser valorada en relación con la nueva denuncia presentada. Además, en virtud del principio de buena fe que rige este tipo de procedimientos y la debida diligencia y oportunidad con que se deben realizar las verificaciones, no se puede esperar a que la entidad encargada de la investigación de los hechos, a saber, la Fiscalía, identifique las amenazas como una situación objetiva o no.

90. Igualmente, si bien la entidad accionada afirma que en esta oportunidad no se cumplen los criterios de la Sentencia T-339 de 2010 para otorgar las medidas solicitadas, se observa que, tal como lo exige la señalada providencia, el peticionario demostró sumariamente que días previos a la última evaluación del nivel de riesgo había sido objeto de nuevas amenazas e intimidaciones. Esto sumado a que es reconocido por la jurisprudencia constitucional como un sujeto que merece una especial protección.

91. Asimismo, se advierte que si bien al fundamentar la decisión que se adopta en la resolución que se cuestiona, la UNP identificó que en efecto el actor hace parte de aquellos grupos que deben ser protegidos debido a su profesión de periodista, lo cierto es que, de lo evidenciado en el acto administrativo, la entidad no hizo referencia a los “tres aspectos relevantes que deben evaluarse cuando se pretenda analizar el nivel de riesgo de un periodista que se dedica a la difusión de información, expresión u opinión en asuntos políticos, sociales o a la denuncia de situaciones ilegales”⁶², a saber: (i) el perfil del comunicador; (ii) el contenido de la información u opinión que difunde, y (iii) el contexto del lugar en el cual se desempeña el periodista. Desconociendo de esta manera presupuestos jurisprudenciales establecidos por esta Corte y que se deben tener en cuenta al momento de realizar las respectivas evaluaciones.

92. Ahora, como se mencionó, el actor denunció ser objeto de nuevas amenazas pocos días antes de que el CERREM emitiera las recomendaciones necesarias para llevar a cabo la más reciente evaluación del riesgo. De acuerdo con las pruebas allegadas al expediente no se tiene certeza de que los nuevos hechos se hayan puesto en conocimiento de la UNP.

93. Sin embargo, teniendo en cuenta lo expuesto en capítulos anteriores, se debe recordar que en cumplimiento del deber de debida diligencia al momento de valorar las situaciones de riesgo, la entidad demandada estaba en la obligación de conocer y evaluar los nuevos hechos denunciados. Al respecto, el artículo 2.4.1.2.28 del Decreto 1066 de 2015 establece como responsabilidad de la UNP solicitar a quien corresponda información complementaria para analizar la situación de riesgo⁶³, lo que al parecer en este caso no ocurrió, pues, de lo contrario, la nueva denuncia presentada hubiera sido tenida en cuenta al momento de adoptar la decisión que ahora se cuestiona por vía de la acción de tutela. Además se debe recordar que, según lo ha señalado esta Corte, el incumplimiento de dicho deber conduce a la amenaza del derecho a la seguridad personal, pues la valoración integral de los hechos constituye el fundamento para la adopción oportuna de las medidas de protección.

94. Así las cosas, se advierte que es posible que la nueva amenaza denunciada, debido a su proximidad con la última evaluación realizada, no se haya tenido

⁶² Corte Constitucional, Sentencia T-040 de 2023.

⁶³ Numeral 5 del artículo 2.4.1.2.28 del Decreto 1066 de 2015.

en cuenta para adoptar la decisión que ahora se cuestiona. Sin embargo, se considera que la UNP puede estar vulnerando los derechos fundamentales a la vida, la seguridad personal y el debido proceso del actor, pues desconoció la obligación de solicitar información a las entidades correspondientes, de acuerdo con el Decreto 1066 de 2015, y valorar integralmente todos los factores de riesgo a los que se encuentra expuesto el accionante en su labor de periodista. En cumplimiento de la debida diligencia y la oportunidad que merecen estos casos, así como del principio de buena fe, la entidad debió iniciar un nuevo estudio, actuación que hasta donde se conoce no se ha llevado a cabo.

95. En consecuencia, esta Sala revocará la Sentencia del 11 de abril de 2023 proferida por el *Juzgado de Primera Instancia de Tutela*, mediante la cual declaró improcedente la solicitud de tutela instaurada por *Luis*. Esto para, en su lugar, conceder el amparo solicitado y, en consecuencia, ordenar a la UNP que, en caso de no haberlo hecho, realice un nuevo estudio del nivel de riesgo del actor, en el que se tenga en cuenta los nuevos hechos denunciados.

I. Síntesis de la decisión

96. En esta oportunidad le correspondió a la Sala determinar si la Unidad Nacional de Protección vulneró los derechos fundamentales a la vida, la seguridad personal y el debido proceso del señor *Luis*, al proferir la resolución por medio de la cual decidió retirar el esquema de seguridad con el que contaba el periodista, bajo el argumento de que actualmente se encuentra en un nivel de riesgo ordinario.

97. La Sala reiteró los criterios jurisprudenciales que se deben tener en cuenta al momento de evaluar este tipo de solicitudes por parte de la UNP, entre ellas, que al momento de verificar las condiciones de seguridad de un periodista, las autoridades encargadas deben evaluar el riesgo, en cada caso, de manera diligente, considerando también las circunstancias que implican ejercer su labor. Esto, a fin de adoptar las medidas de protección que mejor hagan frente a la situación en la que se ve inmersa el sujeto, y que garanticen su derecho a la seguridad personal.

98. En consecuencia, concluyó que en el caso estudiado los derechos fundamentales del actor pueden verse amenazados, si se tiene en cuenta que días previos al estudio realizado al peticionario, este fue objeto de nuevas amenazas e intimidaciones. La UNP puede estar vulnerando los derechos fundamentales a la vida, la seguridad personal y el debido proceso del actor, pues al parecer incumplió la obligación de solicitar información a las entidades correspondientes, de acuerdo con el Decreto 1066 de 2015, y valorar integralmente todos los factores de riesgo a los que se encuentra expuesto en su labor de periodista, lo que desconoce el principio de buena fe y el deber de diligencia que deben regir este tipo de actuaciones.

99. Por lo tanto, la Sala decidió revocar la Sentencia del 11 de abril de 2023 proferida por el *Juzgado de Primera Instancia de Tutela*, mediante la cual se declaró improcedente la solicitud de tutela instaurada por *Luis*. Esto, para en su lugar conceder el amparo solicitado y, en consecuencia, ordenar a la UNP que, en caso de no haberlo hecho, realice un nuevo estudio de riesgo al actor, en el que se tengan en cuenta los nuevos hechos denunciados.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR la Sentencia del 11 de abril de 2023 proferida por el *Juzgado de Primera Instancia de Tutela*, que declaró improcedente la solicitud de tutela promovida por *Luis* en contra de la Unidad Nacional de Protección. En su lugar, **CONCEDER** el amparo de los derechos fundamentales del accionante a la vida, la seguridad personal y el debido proceso.

SEGUNDO. ORDENAR a la Unidad Nacional de Protección que, en caso de no haberlo hecho, en el término de quince (15) días contados a partir de la notificación de la presente decisión, realice una nueva evaluación respecto de las condiciones actuales de riesgo que afronta el señor *Luis*, en la cual deberá considerar: (i) su perfil como periodista, (ii) el contenido de la información que presenta y (iii) la nueva amenaza de la que ha sido objeto en el desempeño de su oficio de comunicador. La decisión adoptada deberá ser comunicada al accionante mediante acto administrativo motivado de forma clara, adecuada y específica, en los términos de la presente sentencia.

TERCERO. ORDENAR a la Secretaría General de esta Corte que suprima de toda publicación del presente fallo, el nombre y los datos que permitan identificar al actor. La reserva también recae sobre la información de los expedientes que esté siendo publicada en la página web de la corporación. Igualmente, ordenar por conducto de la Secretaría General, al juez de tutela y a las autoridades vinculadas al trámite que se encarguen de salvaguardar la intimidad del accionante.

CUARTO. LIBRAR por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

Comuníquese, notifíquese y cúmplase.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General