



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA
SUBSECCIÓN B

Consejero de Estado: Jorge Edison Portocarrero Banguera

Bogotá, D. C., cinco (5) de septiembre del dos mil veinticuatro (2024)

Radicado : 11001-03-15-000-2024-04707-00
Actor :
Demandados : Presidencia de la República y otros
Acción : Tutela
Decisión : Admite acción de tutela y decreta medida provisional

- Contexto fáctico y petición de tutela

El señor _____ interpuso acción de tutela contra la Presidencia de la República, Ministerio de Defensa Nacional, Unidad Nacional de Protección, Policía Nacional, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo y la Fiscalía General de la Nación, con el fin que se protejan sus derechos fundamentales a la vida, la seguridad personal e integridad física, libertad, debido proceso, derecho de petición, igualdad y dignidad humana.

Argumenta el accionante que es el representante legal de la _____, de ahora en adelante _____, la cual hace presencia en 13 municipios de la zona del Catatumbo y se encargan de documentar violaciones de Derechos Humanos como desplazamiento forzado, desaparición forzada, reclutamiento forzado de menores, secuestro, despojo de tierras y amenazas contra la vida.

Informa que los municipios de su influencia pertenecen a la región denominada Catatumbo donde hay presencia de grupos de guerrillas de las Fuerzas Revolucionarias de Colombia (FARC), Ejército de Liberación Nacional (ELN), Ejército de popular de Liberación (EPL) y además grupos de Paramilitares del clan del GOLFO.

Que, todos los hechos a los que hacen acompañamiento se encuentran enmarcados en la Ley 1448 de 2011, lo cual les ha generado varios amenazas y asesinatos a los líderes sociales de _____

Manifiesta que ha sido víctima de los siguientes actos de violencia:

1.- Recibió un atentado en el cual fue impactado en su mulo.



- 2.- El día 17 de marzo de 2022, sufrió un atentado en la sede de .
- 3.- El 19 de marzo de 2022, fue víctima de atentado en el vehículo de la UNP.
- 4.- Que, debe padecer constantes amenazas de asesinato a toda la junta directiva de , siendo la última el 17 de abril del 2023.
- 5.- El 28 de abril del año 2023, recibió un atentado contra su vida, cuando le tiraron una granada al vehículo donde se movilizaba.
- 6.- El 6 de febrero del año 2024, recibió una llamada donde un integrante del Ejército de Liberación Nacional ELN le manifestó que iban a tirarle una granada al edificio donde funciona .
- 7.- El 22 de agosto de 2024, cuando se desplazaba en el trayecto de la vereda paramo y el corregimiento de Otare, se encontró con un retén de hombres armados con fusiles, quienes les dispararon logrando impactar el vehículo donde se movilizaba. Dicho hecho fue denunciado en la Estación de Policía quedando la noticia Criminal con radicado No 544986001132202400788.

Actualmente se encuentra sin vehículo de protección y debido a su nivel de riesgo solicitó al área de trámites de emergencia de la Unidad Nacional de Protección disponer de un reforzamiento de su esquema de protección.

- *Solicitud de medida provisional*

Solicita que se decreten medidas provisionales y se ordene a la Unidad Nacional de Protección –UNP, que implemente el trámite de emergencia establecido en el artículo 2.4.1.2.9. del Decreto 1066 de 2015 y se le entregue un vehículo blindado con suministro de combustible ACPM.

- *Consideraciones generales sobre la petición de medidas provisionales en los procesos de tutela*

El artículo 7 del Decreto 2591 de 1991, prevé que: “[d]esde la presentación de la solicitud, cuando el juez expresamente lo considere necesario y urgente para proteger el derecho, suspenderá la aplicación del acto concreto que lo amenace o vulnere. Sin embargo, a petición de parte o de



oficio, se podrá disponer la ejecución o la continuidad de la ejecución, para evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público. En todo caso el juez podrá ordenar lo que considere procedente para proteger los derechos y no hacer ilusorio el efecto de un eventual fallo a favor del solicitante”.

Al efecto, es preciso resaltar que, siguiendo la jurisprudencia constitucional, las medidas provisionales gozan de la misma fuerza vinculante que ostenta toda orden judicial. No obstante, estas *“se profieren en un momento en el cual aún no existe certeza sobre el sentido de la decisión que finalmente se adoptará y, por lo tanto, pueden no resultar totalmente congruentes con la sentencia. Por esta razón, el juez debe actuar de forma urgente y expedita, pero al mismo tiempo, de manera responsable y justificada”*¹.

Ahora bien, con la finalidad de prevenir el ejercicio desproporcionado de este tipo de medidas, inicialmente la jurisprudencia de la Corte Constitucional formuló cinco requisitos que el juez de tutela debía examinar cuando considere aplicar el artículo 7 del Decreto 2591 de 1991². Sin embargo, a través del Auto 318 de 2018³, dicha Corporación reinterpretó su postura, y sintetizó tres exigencias esenciales. En esa medida, la procedencia de las medidas provisionales está supeditada al cumplimiento de los siguientes presupuestos:

Denominación del requisito	Explicación
(i) Que la solicitud de protección constitucional contenida en la acción de tutela tenga vocación aparente de viabilidad por estar respaldada en fundamentos: (a) fácticos posibles y (b) jurídicos razonables, es decir, que exista la apariencia de un buen derecho (<i>fumus boni iuris</i>).	Remite a un principio de veracidad en cuanto a la afectación del derecho o a la protección del interés público invocado como fundamento de la pretensión principal de la demanda de amparo. ⁴ Aunque, como es apenas obvio en la fase inicial del proceso, no se espera un nivel total de certeza sobre el derecho en disputa, sí es necesario un estándar de veracidad apenas mínimo. Esta conclusión debe estar soportada en las circunstancias fácticas presentes en el expediente y en apreciaciones jurídicas razonables, sustentadas en la jurisprudencia de la Corte Constitucional.
(ii) Que exista un riesgo probable de que la protección del derecho invocado o la salvaguarda del interés público pueda verse afectado considerablemente por el tiempo transcurrido durante el trámite de revisión, esto es, que haya un peligro en la demora (<i>periculum in mora</i>).	Tiene que ver con el riesgo que, al no adoptarse la medida cautelar, sobrevenga un perjuicio o daño mayor del que se expone en la demanda, que, de no precaverse, transforme en tardío el fallo definitivo. Tiene igualmente que ver con un temor fundado de que el derecho se frustre o sufra menoscabo durante la sustanciación del

¹ Cfr. Corte Constitucional, Auto 259 de 2021. M.P. Diana Fajardo Rivera.
² “(i) Que estén encaminadas a proteger un derecho fundamental, evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público, con el fin de garantizar que la decisión definitiva no resulte inocua o superflua por la consumación de un daño. (...); (ii) Que se esté en presencia de un perjuicio irremediable por su gravedad e inminencia, de manera que se requieran medidas urgentes e impostergables para evitarlo. (...); (iii) Que exista certeza respecto de la existencia de la amenaza del perjuicio irremediable (...); (iv) Que exista conexidad entre la medida provisional y la protección de los derechos fundamentales vulnerados o amenazados. (...); (v) Que la medida provisional se adopte solamente para el caso concreto objeto de revisión. Si bien es cierto que en el trámite de revisión de tutela la Corte ha suspendido excepcionalmente los efectos de fallos de jueces de instancia, también lo es que lo ha ordenado sólo frente a las particularidades de cada asunto”. Auto 241 de 2010.
³ M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.
⁴ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia SU-913 de 2009. M.P. Juan Carlos Henao Pérez.



	proceso.⁵ Este análisis recoge así los criterios (ii) y (iii) del juicio inicialmente formulado por la jurisprudencia constitucional. Implica tener un alto grado de convencimiento de que la amenaza de perjuicio es <i>cierta</i>, y que el daño, por su <i>gravedad e inminencia</i>, requieran <i>medidas urgentes e impostergables</i> para evitarlo. Los dos pasos descritos deben operar conjuntamente. Precisamente, el segundo requisito (<i>periculum in mora</i>) impide que el juez de tutela profiera una orden ante la simple apariencia de verdad (<i>fumus bonis iuris</i>) de la solicitud de amparo. La medida provisional no es el escenario procesal para resolver el asunto de fondo, así se cuente con todos los elementos para tomar una decisión. El Artículo 7 del Decreto 2591 de 1991 solo se activa cuando, además de la apariencia de verdad, se requiera la intervención urgente del juez. A su vez, esto supone la amenaza de un perjuicio irremediable a un derecho fundamental o al interés público, que no podría ser corregido en la sentencia final.
(iii) Que la medida provisional no genere un daño desproporcionado a quien afecta directamente	Incorpora el concepto de la proporcionalidad al análisis. Si bien en esta fase inicial no es dable desarrollar plenamente el juicio de proporcionalidad, sí es necesario ponderar entre los derechos que podrían verse afectados con la medida. La ponderación que esta etapa demanda funge como una última salvaguarda en favor del ciudadano. Evita que se tomen medidas que, aunque podrían estar justificadas legalmente, ocasionarían un perjuicio grave e irreparable. La proporcionalidad no supone un estándar universal y <i>a priori</i> de corrección, sino que exige una valoración que atienda las particularidades de cada caso concreto.

En conclusión, la decisión frente al decreto de una medida provisional deberá ser “razonada, sopesada y proporcionada a la situación planteada”⁶. Con ese propósito, el juez de tutela está en la obligación de constatar “*que el derecho o interés público que se busque proteger transitoriamente tenga vocación de veracidad (fumus boni iuris), pero, además, que su protección resulte impostergable ante la gravedad e inminencia del perjuicio irremediable que se cierne (periculum in mora). Luego de esto, el juez debe verificar que la medida adoptada no comporte resultados o efectos desproporcionados para quien resulte afectado por la decisión*”⁷.

- **Análisis de la petición de medida provisional**

⁵ Ibidem.
⁶ Cfr. Corte Constitucional, Auto 049 de 1995. M.P. Carlos Gaviria Díaz.
⁷ Cfr. Corte Constitucional, Auto 259 de 2021. M.P. Diana Fajardo Rivera.



Dispuesto lo anterior, y, de conformidad con lo previsto por el artículo 7 del Decreto 2591 de 1991, y la jurisprudencia constitucional citada en precedencia, este Despacho se pronunciará sobre la solicitud de medida provisional formulada por la parte actora.

Para ese propósito, a continuación, se detallará si la petición cumple con los requisitos previstos para ese efecto por la Corte Constitucional, así:

Requisito	Cumple Si / No	Argumento
(i) Que la solicitud de protección constitucional contenida en la acción de tutela tenga vocación aparente de viabilidad por estar respaldada en fundamentos: (a) fácticos posibles y (b) jurídicos razonables, es decir, que exista la apariencia de un buen derecho (<i>fumus boni iuris</i>).	Si	En este caso, la justificación expuesta por la parte actora reúne el requisito de la apariencia de un buen derecho, toda vez que con el escrito de tutela se aportaron pruebas que permiten inferir que la vida del señor se encuentra en peligro, por su condición de líder social defensor de derechos humanos en el Catatumbo. Es importante advertir que la Corte Constitucional al analizar la procedibilidad de acciones de tutela interpuestas en contra de decisiones de la UNP referidas a medidas de protección previamente reconocidas, ha considerado que la acción de tutela es procedente para proteger los derechos a la vida, la seguridad personal y a la integridad física de los líderes sociales. Igualmente a señalado que “es una “responsabilidad inalienable del Estado”⁸ salvaguardar la vida, la integridad y la seguridad de los líderes sociales y/o defensores de los derechos humanos, por la naturaleza e importancia de la función que desempeñan⁹. Tal obligación responde a la necesidad de proteger y preservar el sistema democrático nacional¹⁰ como también al deber general del Estado de garantizar los derechos humanos, incluyendo la vida y a la seguridad de las personas”¹¹.
(ii) Que exista un riesgo probable de que la protección del derecho	Si	Frente al presente requisito, debe decirse que con la acción de tutela se allegaron pruebas ¹² suficientes que permiten concluir que existe un riesgo frente al

⁸ Sentencia T-199 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y T-469 de 2020, M.P. Diana Fajardo Rivera

⁹ Ver las consideraciones 24 a 36 de esta providencia.

¹⁰ Sentencia T- 469 de 2020, M.P. Diana Fajardo Rivera.

¹¹ Corte Constitucional sentencia T-015/22

¹² Con la tutela se allegaron las siguientes pruebas: Oficio del 24 de agosto del 2024, por medio del cual la coordinadora mesa municipal de víctimas de Ocaña, solicita a la Defensoría del Pueblo, Ministerio de Defensa Nacional y otros, que se garantice la seguridad de líderes, defensores de derechos humanos y la libre circulación y locomoción de las personas que transitan por las vías de esa ciudad .

- Oficio del 27 de agosto del 2024, por medio del cual el delegado para la orientación y asesoría de víctimas, le solicita al director de la Unidad Nacional de Protección que active la ruta de trámite de emergencia de manera prioritaria, teniendo en cuenta las condiciones de seguridad y la grave amenaza en contra de la vida e integridad del señor .

- Oficio del 29 de septiembre del 2024, por medio del cual el accionante interpone ante al director de la Unidad Nacional de Protección, al coordinador de vehículos regional Norte de Santander, a la Contraloría, Defensoría, solicitud, denuncia y queja respecto a los vehículos asignados en su esquema de protección .

- Oficio del 1 de agosto del 2024, por medio del cual 19 documentadores de violaciones de derechos humanos presentan renuncia al cargo ante la , por las amenazas que han recibido .

- Denuncias presentadas por el accionante, la señora Judith Delia Torres Duran y los señores Jairo Rojas Vélez y Diego Alberto Beltrán, por hechos ocurridos el 22 de agosto del 2024 .



invocado o la salvaguarda del interés público pueda verse afectado considerablemente por el tiempo transcurrido durante el trámite de revisión, esto es, que haya un peligro en la demora (<i>periculum in mora</i>).		derecho a la vida e integridad personal del señor , lo cual evidencia la urgencia y necesidad de decretar una medida provisional con el fin de garantizar sus derechos fundamentales
(iii) Que la medida provisional no genere un daño desproporcionado a quien afecta directamente	Si	La medida cautelar no genera un daño desmedido, toda vez que la misma será decretada conforme los lineamientos establecidos en el Decreto 1066 de 2015 que regula el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo. El artículo 2.4.1.2.2. del referido Decreto señala los principios que rigen las acciones del Programa de Prevención y Protección, entre los que se destaca: el de causalidad, según el cual “[l]a vinculación al Programa de Prevención y Protección, estará fundamentada en la conexidad directa entre el riesgo y el ejercicio de las actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias”. En consecuencia, este principio impone la necesidad de que se realice un estudio técnico que determine la causalidad entre el riesgo y el ejercicio de cierta actividad.

De acuerdo con todo lo expuesto, y al encontrarse acreditados los requisitos de procedencia de la medida provisional previstos por la jurisprudencia constitucional, este Despacho accederá a la solicitud de medida provisional formulada por la parte actora, en los siguientes términos:

- 1.- Ordenar a la Unidad Nacional de Protección que en el término de cuarenta y ocho horas (48) contadas a partir de la notificación de esta providencia, garantice las actuales medidas de protección que se encuentran reconocidas en favor del señor .
- 2.- Ordenar a la Unidad Nacional de Protección que en el término de diez (10) días hábiles contados a partir de la notificación de la presente providencia, valore nuevamente el nivel de riesgo y de seguridad del señor
y adopte las medidas que considere idóneas para garantizar su vida e integridad personal.

Ahora bien, dispuesto lo anterior, comoquiera que la presente acción de tutela cumple los requisitos previstos en el artículo 14 del Decreto ley 2591 de 1991, se procederá a su admisión y se ordenará notificar esta decisión a las partes por el medio más expedito y eficaz.



Por las razones expuestas, se requerirá de las autoridades accionadas rendir el informe necesario para el esclarecimiento de los hechos narrados por la parte actora y allegar la documentación que repose en sus archivos relacionada con estos.

En consecuencia, se

DISPONE:

PRIMERO. ADMITIR la acción de tutela instaurada por el señor

en contra la Presidencia de la República, Ministerio de Defensa Nacional, Unidad Nacional de Protección, Policía Nacional, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo y la Fiscalía General de la Nación, la cual tiene como fin la protección de sus derechos fundamentales a la vida, la seguridad personal e integridad física, libertad, al debido proceso, derecho de petición, a la igualdad y a la dignidad humana.

SEGUNDO. Por Secretaría General, a través del medio más eficaz, **NOTIFICAR** la decisión adoptada mediante este proveído a las autoridades demandadas, para que en el término de dos (2) días se pronuncien acerca de la presente acción.

Igualmente, y por el medio más expedito y eficaz, infórmese a la parte accionante sobre la admisión de este mecanismo constitucional.

TERCERO. REQUIRIR de las autoridades accionadas para que informen a este Despacho, sobre el conocimiento que tengan de los hechos planteados por la parte actora y remitan la documentación que repose en sus archivos relacionada con estos.

Para tal efecto se concede el término de dos (2) días contados desde el recibo de la respectiva comunicación, previa la notificación ordenada.

CUARTO. DECRETAR las siguientes medidas provisionales:

- Ordenar a la Unidad Nacional de Protección que en el término de cuarenta y ocho horas (48) contadas a partir de la notificación de esta providencia, garantice las actuales medidas de protección que se encuentran reconocidas en favor del señor



- Ordenar a la Unidad Nacional de Protección que en el término de diez (10) días hábiles contados a partir de la notificación de la presente providencia, valore nuevamente el nivel de riesgo y de seguridad del señor
y adopte las medidas que considere para garantizar su vida e integridad personal.

QUINTO. TENER COMO PRUEBAS los documentos aportados con la solicitud de amparo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

(Firmado electrónicamente)

JORGE EDISON PORTOCARRERO BANGUERA
Consejero de Estado