Sentencia T-411/18

Referencia: Expediente T-6.727.306

Acción de tutela instaurada por el Defensor Público de la Defensoría del Pueblo – Regional Caldas, en representación de GJD, contra la Unidad Nacional de Protección, el Ministerio del Interior, el municipio de Riosucio, Caldas, y el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas.

Magistrado Ponente:
CARLOS BERNAL PULIDO

Bogotá, D.C., octubre (4) de octubre de dos mil dieciocho (2018).

La Sala Primera de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, integrada por la Magistrada Diana Fajardo Rivera y los Magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez y Carlos Bernal Pulido, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en especial de la prevista por los artículos 241.9 de la Constitución Política, así como 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo de segunda instancia de 23 de enero de 2018, proferido por la Sala de Decisión Civil – Familia del Tribunal Superior de Manizales, que revocó la sentencia de 17 de noviembre de 2017, dictada por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Manizales. Estas decisiones se profirieron en el marco de la acción de tutela promovida por el Defensor Público de la Defensoría del Pueblo – Regional Caldas, en representación de GJD, contra la Unidad Nacional de Protección (en adelante, la UNP), el Ministerio del Interior, el Municipio de Riosucio, Caldas, y el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (en adelante, el Cerrem).

Aclaración preliminar

1. Con fundamento en el artículo 62 del Acuerdo 02 de 2015 (Reglamento de la Corte Constitucional), esta Sala de Revisión emitirá dos copias del mismo fallo, con la diferencia de que, en aquella que se publique, se utilizarán las iniciales de los nombres del accionante y del pueblo indígena al que pertenece. Lo anterior, por cuanto en esta sentencia se incluye información relativa a su seguridad personal, la cual está sometida a reserva legal.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

2. El 8 de marzo de 2002, la Corporación para la Defensa de los Derechos Humanos (Reiniciar), la Asociación de Ayuda Solidaria (Andas) y la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ) presentaron, ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CIDH), la solicitud de medidas cautelares a favor "*de las comunidades indígenas ubicadas en los departamentos de Caldas y Risaralda*"[1]. En particular, solicitaron "*la adopción urgente de medidas cautelares*" en relación con algunos líderes y representantes de dichas comunidades, entre ellos el señor GJD[2].

3. El 15 de marzo de 2002, la CIDH le solicitó al Gobierno de Colombia *"adoptar (…) las medidas necesarias para proteger la vida y la integridad física de los miembros de los resguardos y asentamientos (…) individualizados en la solicitud de los peticionarios, así como los mecanismos de prevención y protección para las comunidades, incluyendo auxilio para su desplazamiento de resultar necesario (…)"*[3]. En la misma comunicación, la CIDH instó al Gobierno Nacional para que le informara *"sobre las acciones adoptadas con el fin de investigar, juzgar y sancionar a los responsables de las amenazas y actos de violencia perpetrados contra las personas protegidas"*[4].

4. Pese a lo ordenado por la CIDH, el 8 de junio de 2003, según afirma el accionante, en los hechos conocidos públicamente como "*la masacre de la Herradura*", varios líderes de su comunidad indígena fueron asesinados y él mismo "*fue gravemente herido*". Al respecto, el accionante manifestó que, "*al momento de la ocurrencia de la masacre (…) los beneficiarios de* [las medidas cautelares] *se encontraban sin protección material, toda vez que el gobierno aún no implementaba las medidas concertadas*"[5] (sic).

5. El 1 de noviembre de 2003, en el marco del Programa de Protección de Derechos Humanos del entonces Ministerio del Interior y de Justicia, se le concedió a GJD "*la medida material de protección* [denominada] *esquema duro*"[6], previa recomendación del Cerrem. Dicho "*esquema duro*" de protección consistía en: "*un (1) vehículo convencional y dos (2) hombres de protección (…), hasta tanto* [se] *ratifique o modifique las medidas asignadas, y haya una concertación de las mismas con los beneficiarios de acuerdo a lo estipulado*

---

[1] Cno. 1. Fl. 13.
[2] Cno. 1. Fl. 18.
[3] Cno. 1. Fl. 12.
[4] Cno. 1. Fl. 12.
[5] Cno. 1. Fl. 24.
[6] Cno. 1. Fl. 24.

por la CIDH"[7]. Por medio de la Resolución 712 de 26 de diciembre de 2014, la UNP ratificó este esquema de protección[8].

6. Mediante la Resolución 305 de 14 de diciembre de 2015, la UNP incrementó las medidas de protección del accionante, en los siguientes términos: *"un (1) vehículo blindado y dos (2) hombres de protección, implementar un medio de comunicación y un (1) chaleco blindado"*[9]. Esta decisión se fundamentó en las recomendaciones del Cerrem, el cual validó el riesgo al que estaba expuesto GJD "*como extraordinario*"[10], previa valoración del Grupo de Valoración Preliminar, el cual, para este caso, "*ponderó riesgo extraordinario con matriz de 50.550%*"[11].

7. Por medio de la Resolución 1612 de 21 de marzo de 2017, la UNP resolvió "*adoptar las recomendaciones emitidas por el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas – Cerrem*" para el caso del señor GJD[12]. Tales recomendaciones fueron, de un lado, "[r]*ealizar desmonte gradual de la siguiente manera (i) finalizar un (1) vehículo blindado y un (1) hombre de protección;* [y, de otro lado] *ratificar un (1) medio de comunicación, un (1) chaleco blindado y un (1) hombre de protección por tres (3) meses"*[13] (sic). Esta Resolución se fundamentó en que al accionante "*le fue realizado el estudio del nivel de riesgo* (…) *que posteriormente fue presentado ante el Grupo de Valoración Preliminar en donde fue ponderado* [como] *ordinario*"[14].

8. El 17 de abril de 2017, GJD interpuso recurso de reposición en contra de la Resolución 1612 de 2017 y solicitó su revocatoria. Los fundamentos de este recurso fueron: *(i)* su condición de *"beneficiario directo de las medidas cautelares otorgadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos CIDH"* [15] y *(ii) "la obligación del Estado de acatar las medidas cautelares de la CIDH"* [16]. En síntesis, el señor GJD señaló que "*al levantar la medida de protección material concertada en el marco de las medidas cautelares vigentes bajo la supuesta ausencia de un riesgo, se está desconociendo la valoración del sistema interamericano que mantiene vigentes las medidas mencionadas*"[17].

---

[7] Cno. 1. Fl. 94 a 97.
[8] Id. El Decreto 4065 de 2011 dispuso la entrega de los asuntos y archivos del Programa de Protección de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y del Departamento Administrativo de Seguridad a la UNP. "*Artículo 23°.- Entrega de archivos. Los archivos de los cuales sea el titular el Programa de Protección de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y el Departamento Administrativo de Seguridad DAS en supresión, a la entrada en vigencia del presente decreto y que tengan relación con las competencias de la Unidad Nacional de Protección, deberán ser transferidos a esta entidad, en los términos que señalen los representantes legales a través de las Secretarias Generales.*"
[9] Cno. 1. Fl. 73.
[10] Cno. 1 Fl. 78.
[11] Id.
[12] Cno. 1. Fls. 83 a 85
[13] Id.
[14] Id.
[15] Cno 1. Fl. 87 a 88.
[16] Id.
[17] Id.

9. Finalmente, mediante la Resolución 2945 de 19 de mayo de 2017, la UNP resolvió "*no reponer la Resolución 1612 de 21 de marzo de 2017*". Los fundamentos de esta Resolución fueron los siguientes: *(i)* "*las medidas de protección otorgadas dentro del Programa de Protección liderado por la UNP no tienen carácter de permanentes, por el contrario son medidas asignadas de manera temporal*"; *(ii)* tras la revaluación de riesgo del señor GJD, "*un analista adscrito al Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información – CTRAI, los delegados determinaron el riesgo como ordinario, con una matriz de 40.00%*"; *(iii)* "*no se evidencian elementos que muestren objetivamente la existencia de amenazas directas y reales en contra del evaluado*", *y (iv) "no se encontraron escritos en los cuales el señor GJD informe de factores de amenaza, riesgo o vulnerabilidad nuevos o diferentes a los ya analizados (…) no existe evidencia que permita establecer que la circunstancia en la que se encuentra el evaluado, sea excepcional o extrema"*[18].

2. Pretensiones

10. El accionante solicitó el amparo de los derechos fundamentales a la vida, la libertad, la integridad, la seguridad personal, el debido proceso y la diversidad étnica y cultural. En consecuencia, requirió que se le ordene a la UNP, al Ministerio del Interior, al Cerrem y al Municipio de Riosucio: *(i) "reintegrar*[le] *las medidas de protección y prevención decretadas en las condiciones en las que se estaban ejecutando"*[19] y *(ii) "concertar un protocolo con el Cridec, para el análisis de riesgo de las personas beneficiarias de las medidas cautelares con el fin de que sean acordes a las particularidades del pueblo Z y la grave situación de riesgo"* [20].

11. Como medida provisional, solicitó que las entidades demandas le otorguen un "*vehículo de especificaciones similares o mejoradas del que le fuera desmontado en días anteriores, esto es, camioneta Toyota Prado 2012 (…) Blindaje Nivel III"*[21] (sic). Esta solicitud se fundó en *(i)* "*el riesgo latente en que se encuentra inmerso*"[22] y *(ii)* las "*medidas cautelares proferidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*" [23].

3. Admisión de la solicitud de tutela, decisión sobre la medida provisional y contestaciones de las entidades accionadas

12. El 3 de noviembre de 2017, el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Manizales admitió la acción de tutela[24]. En este mismo auto, ordenó "*la vinculación del Consejo Regional Indígena de Caldas – Cridec*"[25] y decidió "*no*

---

[18] Cno 1. Fl. 92.
[19] Cno. Fl. 26.
[20] Cno. Fl. 27.
[21] Id.
[22] Id.
[23] Id.
[24] Cno. 1. Fl. 33.
[25] Id.

acceder a la solicitud de medida provisional"[26]. Esta última decisión se fundamentó en que *(i)* el accionante *"no aportó al libelo prueba sumaria que refleje que actualmente se encuentra en peligro su vida e integridad personal*"[27] y que *(ii)* la medida cautelar ordenada por la CIDH se adoptó "*para un grupo indígena en condiciones generales" y no implica "la asignación de una camioneta Toyota Prado 2012 de placas XXX-XXX, color blanco, blindaje III*".

3.1. Respuesta del Ministerio del Interior

13. El 10 de noviembre de 2017, el Ministerio del Interior solicitó ser desvinculado del presente asunto, "*por falta de legitimación en la causa por pasiva*" [28] y "*toda vez que esta entidad no ha dado lugar a la vulneración de los derechos fundamentales*" [29] del accionante. Según manifestó, *"no le esta dable jurídicamente adelantar gestión alguna tendiente a pronunciarse sobre los hechos y pretensiones expuestos por* [el accionante]*, toda vez que a partir del 1 de Noviembre de 2011 el Ministerio procedió a trasladar a la Unidad Nacional de Protección, el programa de protección que actualmente se encuentra reglamentado por el Decreto 1066 de 2015"*[30]. En este sentido, señaló que la UNP "*ostenta plena autonomía para atender todos y cada uno de los asuntos relacionados con el cumplimiento de las funciones que le son predicables y en particular lo atinente al Programa Nacional de Protección*"[31].

3.2. Respuesta de la Alcaldía Municipal de Riosucio

14. El 14 de noviembre de 2017, el Alcalde Municipal de Riosucio, Caldas, señaló que se "*opone a la prosperidad de las peticiones realizadas, en consideración a la falta de legitimación en la causa por pasiva"*[32]. Esto, por cuanto *"la competente para adoptar y otorgar las medidas de protección y prevención es la Unidad Nacional de Protección"*[33]. Además, señaló que la acción de tutela es improcedente, pues el accionante cuenta con otros medios de defensa para garantizar sus derechos. Como fundamento de esta premisa, aportó la copia de la sentencia de 10 de noviembre de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas, mediante la cual, en un caso presuntamente análogo al *sub examine*, declaró improcedente la acción de tutela, por cuanto no se había desvirtuado la eficacia del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho[34].

3.3. Respuesta del Cridec

---

[26] Id.
[27] Cno. 1. Fl. 33.
[28] Cno. 1. Fls. 41-43.
[29] Cno. 1. Fls. 41-43.
[30] Cno. 1. Fls. 41-43.
[31] Cno. 1. Fls. 41-43.
[32] Cno. 1. Fls. 45 - 49.
[33] Cno. 1. Fls. 46.
[34] Cno. 1. Fl. 54.

15. El 17 de noviembre de 2017, el Cridec solicitó que se protejan los derechos fundamentales del accionante y se "*ordene a las entidades demandadas adelantar las acciones necesarias que permitan garantizar su protección*"[35]. A su juicio, en la Resolución 1612 de 21 de marzo de 2017, la UNP no tuvo en cuenta *"el contexto en el que se desenvuelve el señor GJD la situación de derechos humanos en el departamento de Caldas y las alertas que han emitido organismos internacionales como la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) la cual refiere la existencia de un patrón de asesinatos contra líderes indígenas y afrocolombianos, sumado a situaciones de confinamiento y desplazamiento masivo"*[36].

3.4. Respuesta de la UNP

16. El 14 de noviembre de 2017, la UNP contestó la acción de tutela de la referencia y solicitó declararla improcedente, por cuanto no cumple con los requisitos de subsidiariedad e inmediatez[37]. El primero, porque el accionante no agotó el procedimiento ordinario para evaluar el nivel de riesgo previsto en el Decreto 1066 de 2015, en el cual se determina la ruta que rige el programa de protección que lidera la UNP, sobre la evaluación del nivel de riesgo. El segundo, dado que el accionante "*interpuso la acción de tutela cinco meses después de que el Cerrem recomendó para su caso la finalización de las medidas de protección mediante la Resolución 1612 de 21 de marzo de 2017*"[38].

17. Además, la UNP señaló que *(i) "las pretensiones del accionante se tornan improcedentes debido a que las medidas de protección que otorga la Unidad se toman con base en un estudio especializado por parte de personal capacitado para esa función específica y no por las consideraciones y/o solicitud que pueda hacer cada beneficiario", (ii) "el accionante asume que las circunstancias que originaron el nivel de riesgo extraordinario aún persisten, desconociendo que las mismas no se perpetúan en el tiempo",* y *(iii) "el estudio de nivel de riesgo, después de evaluar todos los factores, hechos y circunstancias que puedan afectar el nivel de riesgo del accionante, determinó que el riesgo es ordinario,* [es decir que] *disminuyó su intensidad, lo que significa que esta unidad no debe proveer las mismas medidas de protección".*

18. A su vez, la UNP resaltó que la implementación de los procesos de evaluación de riesgo en relación con los líderes indígenas de la comunidad Z ha sido concertada con ellos mismos, con los peticionarios de las medidas cautelares ante la CIDH y con el Cridec. Al respecto, señaló que, el 17 de diciembre de 2014, "*los peticionarios de las medidas cautelares ante la CIDH, el Cridec y los dirigentes indígenas aceptaron la realización de los estudios de riesgo y adquirieron el compromiso de enviar la documentación para iniciar la ruta de protección"*, con lo cual manifestaron su consentimiento de someterse

---

[35] Cno. 1. Fls. 64 – 65.
[36] Id.
[37] Cno. 1. Fls. 72 – 82.
[38] Id.

a las *"reevaluaciones de nivel de riesgo que adelanta esta unidad, en los términos del artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015*"[39] (Subrayas originales). Asimismo, manifestó que el accionante ha sido "*atendido como población objeto del programa de protección* [en su calidad de] *dirigente, representante o miembro de grupo étnico*".

19. Finalmente, advirtió que, según lo previsto por los artículos 24 de la Ley 1755 de 2015, 2.4.1.2.2 y 2.4.1.2.47 del Decreto 1066 de 2015, "*la información expuesta en el presente oficio está revestida de reserva legal* [y que] *corresponde a cada autoridad asegurar la reserva de la información*".

4. Decisiones objeto de revisión

4.1. Decisión de primera instancia

20. El 17 de noviembre del 2017, el Juez Tercero Civil del Circuito de Manizales profirió sentencia de primera instancia, mediante la cual concedió el amparo solicitado de manera transitoria[40]. En este sentido, resolvió suspender los efectos de la Resolución 1612 de 2017 emitida por la UNP y *"que en el término de 48 horas (...)* [se le] *restituya al señor GJD, como medida cautelar de protección, el vehículo tipo (camioneta Toyota Prado, (...) color blanco, blindaje nivel III)"*[41]. En la misma decisión se le advirtió al accionante que "*dentro del lapso de 4 meses deberá acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativa e iniciar la demanda respectiva de medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho*"[42].

21. En esta decisión se dio aplicación a la presunción de veracidad, prevista por el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991. En este sentido, el *a quo* afirmó que "*se pudo verificar que el accionado (...) no emitió pronunciamiento alguno frente al libelo, con lo cual se hace viable dar aplicación a la presunción de veracidad que contempla el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, y que no genera otra cosa si no es más que se presumen ciertos los hechos expuestos por el accionante en el libelo*"[43]. Al respecto, señaló que "*le correspondía a la Unidad Nacional de Protección demostrar que el actor no se encontraba en riesgo en su integridad personal y vida, carga que no alcanzó a demostrar en esta acción debido a su silencio*"[44].

22. Las órdenes proferidas por el *a quo* se fundamentaron en "*el deber de protección el Estado con relación a la vida y a la seguridad personal de líderes, lideresas, autoridades y representantes indígenas como sujetos de especial protección constitucional*"[45]. Con base en la sentencia T-924 de 2014, el *a quo* sostuvo que "*los líderes indígenas que ostenten la calidad de víctimas del*

---

[39] Cno. 1. Fl.78.
[40] Cno. 1. Fls. 31-35.
[41] Id.
[42] Id.
[43] Id.
[44] Id.
[45] Id.

conflicto armado son objeto de especial protección constitucional por parte del Estado (…) tienen una presunción de riesgo que solo puede ser desvirtuada por la autoridad competente y mediante un estudio técnico, que refleje que han cesado los riesgos y que no se hace necesario seguir concediendo la medida cautelar"[46]. En su criterio, en el caso concreto, "*quedó acreditado que* [el accionante] *pertenece al grupo poblacional que el Estado considera que son sujetos de especial protección constitucional, y por ende se hace menester proteger sus derechos fundamentales buscando su bienestar y seguridad*"[47]. Dicha protección estaría a cargo de la UNP y consistiría en que se "*restituya al actor el vehículo*" solicitado.

23. Por último, el *a quo* dispuso "*absolver a las demás entidades accionadas y vinculadas en el presente trámite*"[48]. Esta decisión se incluyó en la parte resolutiva de la decisión, sin fundamento alguno en la parte considerativa de la sentencia.

4.2. Impugnaciones

24. El 24 de noviembre de 2017, el Defensor del Pueblo de la Defensoría del Pueblo – Regional Caldas impugnó la sentencia de primera instancia y solicitó que "*se le adicione un esquema de seguridad completo consistente en escoltas, chaleco de protección - teléfono celular*"[49]. Además de reiterar los argumentos expuestos en su solicitud de tutela, señaló que: *(i)* estas medidas son necesarias para garantizar su vida y su seguridad dado su *"inminente estado de riesgo"*[50], el cual calificó como *"hecho notorio y de público conocimiento"*[51], *(ii)* el resguardo indígena del accionante *"dentro de la localización geográfica del riesgo"*[52], según el informe de riesgo No. 032 de la Defensoría del Pueblo, *(iii) "el auge minero y los diversos intereses en torno a la actividad extractiva* [en dicha región] *vienen impactando las formas de vida de las comunidades que allí habitan*"[53], y *(iv)* en el año 2017, se presentaron varios asesinatos, amenazas y otras formas de violencia, en contra de "*líderes y lideresas indígenas de la región*"[54].

25. El 27 de noviembre de 2017, la UNP interpuso recurso de impugnación, por medio del cual solicitó revocar el fallo de primera instancia. Los fundamentos de este recurso fueron los siguientes[55]: *(i)* "*el fallador de instancia vulneró el derecho de defensa y contradicción (…) al no tener en cuenta ninguno de los argumentos expuestos por esta entidad"*[56], *(ii)* "*la interpretación que dio el*

---

[46] Id.
[47] Id.
[48] Id.
[49] Cno. 1 Fls. 104-113.
[50] Id.
[51] Id.
[52] Id.
[53] Id.
[54] Id.
[55] Cno 1. Fls. 114 a 118.
[56] Id.

fallador de instancia al ponderar el derecho a la vida sobre el derecho que tiene la UNP a actuar dentro del marco de su competencia, desconoce el marco legal de la Unidad, deja el poder de decisión, y la competencia administrativa de esta entidad al Juez de tutela"[57], y, finalmente, que *(iii) "no es otra entidad que la UNP la que cuenta con el personal, la infraestructura, la logística y la experticia para llevar a cabo los respectivos estudios de campo y administrativos, para determinar el nivel de riesgo al cual está sometido un candidato al programa de protección"*[58].

4.3. Decisión de segunda instancia

26. El 23 de enero de 2018, la Sala de Decisión Civil–Familia del Tribunal Superior de Manizales revocó la sentencia de primera instancia[59]. En criterio del Tribunal, "*es la UNP la entidad que tiene a su cargo el Programa de Prevención y Protección (...) por lo que tiene la competencia para determinar si se está en una situación de riesgo extraordinario o extremo (...) y es quien determina si hay lugar a adoptar, modificar o suprimir los componentes de protección personal, prevalidando los estudios, evaluaciones y conceptos necesarios*"[60] (sic). En el caso concreto, concluyó que "*la decisión adoptada y que se reprocha obedece a la real y actual situación del ciudadano impetrante que hace parte del órgano de análisis de evaluación del riesgo, por lo que no puede el juez constitucional invadir ese entorno*"[61].

27. Adicionalmente, señaló que el juez de tutela carece de los elementos necesarios para evaluar la situación de riesgo del accionante. Al respecto, consideró que "*no cuenta con elementos de juicio para verificar la existencia o no del riesgo extremo que es el que viabiliza esas medidas; es decir, se carece de suficiente material probatorio que permita de manera excepcional apartarse de las conclusiones que han llevado a terminar el esquema de seguridad que le venía presentando"* [62].

28. Finalmente, señaló que el juez de tutela no puede suspender los efectos de la Resolución 1612 de 2017 emitida por la UNP. Esto, por cuanto es un acto administrativo "*expedido por la autoridad competente para ello, previo agotamiento de un debido proceso cuya legalidad no ha sido cuestionada, por lo que hasta el momento tiene toda validez*". Advirtió, por último, que "[e]*l accionante cuenta con las acciones judiciales ante la jurisdicción contenciosa administrativa para que, por esa vía"*[63] controvierta las decisiones de la UNP sobre su esquema de protección.

5. Actuaciones realizadas en sede de revisión

---

[57] Id.
[58] Id.
[59] Id.
[60] Id.
[61] Id.
[62] Cno. 3. Fls. 3 a 15.
[63] Cno. 2. Fl. 11.

29. En ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en especial de las previstas por los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política, 33 del Decreto 2591 de 1991 y 51, 52, 53, y 55 del Acuerdo 02 de 2015, la Sala de Selección de Tutelas Número Cinco[64] profirió el auto de 21 de mayo de 2018[65], mediante el cual seleccionó para revisión el presente expediente y lo asignó al despacho del Magistrado Ponente.

5.1. Pruebas decretadas

30. Mediante el auto de 11 de julio de 2018, el Magistrado Ponente dispuso que, por medio de la Secretaría General, se recaudaran las siguientes pruebas[66]. Primero, a la UNP, le solicitó: *(i)* "*evaluar la situación de riesgo del accionante, señor GJD, con el fin de determinar si, en la actualidad, es necesario adoptar las medidas de protección a su favor*"; *(ii)* "*remitir copia del informe de "evaluación y/o revaluación" de nivel de riesgo validadas en el escenario del Comité de Riesgo y Recomendaciones de Medidas – Cerrem, en virtud del cual la UNP decidió realizar el desmonte gradual de las medidas de seguridad del accionante*"; y *(iii)* "*remitir copia del acta de la sesión del Cerrem del 21 de marzo de 2017, mencionada en la Resolución 1612 de 2017, proferida por la UNP*". Segundo, al señor GJD, le solicitó *(iv) "remitir prueba que dé cuenta si a la fecha ha acudido a la Jurisdicción Contencioso Administrativa para demandar la Resolución 1612 de 2017, por medio de la cual se revocó las medidas cautelares de protección dispuestas en su momento por la UNP*" y, finalmente, *(v)* "*informar y sustentar por qué considera que su vida y seguridad personal se encuentran en una situación de inminente riesgo extremo, para lo cual debería aportar prueba siquiera sumaria*".

31. El 31 de julio de 2018[67], la Secretaría General de la Corte Constitucional le comunicó a este Despacho que, vencido el término probatorio, se recibió la información solicitada a la UNP.

5.2. Respuesta de la UNP

32. El 18 de julio de 2018, la UNP remitió el oficio OFI18-00029175 a la Secretaría General de la Corte Constitucional. En este oficio se informó lo siguiente. Primero, según el Decreto 567 de 2016, "*el nivel de riesgo de las personas que hacen parte del Programa de Protección será revaluado una vez al año, o antes si existen hechos que puedan generar una variación del riesgo*". Segundo, el caso del accionante "*fue presentado ante el Grupo de Valoración Preliminar – GVP en sesión 50 de 18 de diciembre de 2017, el cual ponderó el riesgo extraordinario, con una matriz de 54.99%*". Tercero, el 28 de diciembre de 2017, el caso del accionante "*fue presentado ante el Comité de Evaluación*

---

[64] Integrada por la Magistrada Diana Fajardo Rivera y el Magistrado Alberto Rojas Ríos.
[65] Cno. 1. Fls. 2-16.
[66] Cno. 1. Fls. 18 a19.
[67] Cno. 3. Fl. 18.

del Riesgo y Recomendación de Medidas – Cerrem, donde se validó el riesgo como extraordinario".

33. Cuarto, mediante la Resolución 112 de 5 de enero de 2018, la UNP dispuso la implementación de medidas colectivas e individuales de protección[68]. Las primeras son *"tres (3) esquemas de protección tipo 5 colectivos para las siguientes personas: FFF, JJJ, CCC, AAA, DDD, GJD y OOO de la siguiente manera: Implementar tres (3) vehículos blindados y nueve (9) hombres de protección con enfoque diferencial y/o de confianza al esquema colectivo (tres (3) de los hombres de protección aprobados ejercerán las función de conductor y los seis (6) hombres de protección restante ejercerán la función de escolta)."* Las segundas son *"(1) medio de comunicación y un (1) chaleco blindado".* Estas medidas serán implementadas por 12 meses "*o hasta tanto surta el resultado del estudio de nivel de riesgo, a partir de la fecha en la cual quede en firme el presente acto administrativo".*

34. Quinto, debido a la inconformidad presentada por el señor GJD en relación "*con los vehículos blindados asignados y su real capacidad de movilidad en la zona donde reside*"[69], el caso fue, una vez más, presentado ante el Cerrem. La UNP validó nuevamente el riesgo como extraordinario y, mediante Resolución 996 de 9 de febrero de 2018, dispuso *"ajustar medidas de protección de la siguiente manera: Ratificar tres (3) esquemas de protección tipo 5 colectivos para las siguientes personas: FFF, JJJ, CCC, AAA, GJD y OOO de la siguiente manera: Finalizar tres (3) vehículos blindados por solicitud expresa de los protegidos. Implementar tres (3) vehículos convencionales tracción 4x4 para terreno agreste al esquema colectivo. Ratificar nueve (9) hombres de protección con enfoque diferencial y/o de confianza al esquema colectivo (tres (3) de los hombres de protección aprobados ejercerán la función de conductor y los seis (6) hombres de protección restante ejercerán la función de escolta). Ratificar como medida individual un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco blindado"*[70].

35. Finalmente, la UNP remitió la información relativa a la evaluación del nivel de riesgo del accionante, en particular, los documentos titulados: *(i)* "*Información Documental Consultada*"[71], *(ii)* "*Instrumento Técnico Desagregado para dar Puntuación*"[72], *(iii)* "*Cuerpo del Estudio de Valoración de Riesgo*"[73], *(iv)* "*Resumen para la Sesión del GVP*"[74], *(v)* "*Acta General Sesión –Grupo de Valoración Preliminar*"[75] de los días 28 de febrero, 1, 2 y de marzo de 2017, *(vi)* "*Resolución 0996 de 9 de febrero de 2018*"[76], *(vii)* "*Acta*

---

[68] Cno. 3. Fls. 44 a 49.
[69] Id.
[70] Id.
[71] Cno. 3. Fls. 24 y ss.
[72] Cno. 3. Fls. 33 y ss.
[73] Cno. 3. Fls. 36 y ss.
[74] Cno. 3. Fls. 40 y ss.
[75] Cno. 3. Fls. 50 y ss.
[76] Cno. 3. Fls. 52 y ss.

del Comité de Evaluación de Riesgos y Recomendación de Medidas"[77] y "*Acuerdo de Confidencialidad y Compromiso de Buen Uso de los Activos de Información*"[78] de la Coordinación Secretaria Técnica del Cerrem de 21 de marzo de 2017, entre otros[79].

5.3. Respuesta del Defensor Público de la Defensoría del Pueblo – Regional Caldas

36. El 27 de julio de 2018, el Defensor Público de la Defensoría del Pueblo – Regional Caldas reiteró los hechos narrados en la demanda y resaltó la situación de riesgo de GJD, habida cuenta de su condición de dirigente indígena[80]. Además, adjuntó el escrito del señor GJD en el que expresamente manifiesta ser "*testigo sobre viviente* (sic) *de la masacre de la herradura e igual que la masacre de comunidad rueda como testigo de los hechos que ocurrieron año 2002 que a la fecha hay personas que ya están libertad de la cárcel pertenecientes al bloque cacique pipinta y bloque central bolívar denuncia permanente a personas foráneas que desean explotar el territorio al igual el control mico tráfico* (sic)*y sustancias incoativas* (sic) *que contralado por grupos organizados*"[81] (sic). Finalmente, advirtió que "*el señor GJD a la fecha no ha acudido a la Jurisdicción Contencioso Administrativo para incoar el medio de control de nulidad con restablecimiento del derecho frente a la de la Resolución 1612 de 2017*" (sic).

5.4. Respuesta del señor GJD

37. El 31 de julio de 2018, el señor GJD informó que *"(…) en el año 2002 la CIDH dio medidas cautelares (…) por este motivo en noviembre del 2003 me dan medidas de protección concedidas por el CRER en el año 2017 me retiraron el esquema de seguridad en el año 2018 en el mes de marzo me reintegran las medidas de protección que consta de un hombre de protección permanente y vehículo compartido con otra persona protegida. En el momento cuento con medidas de seguridad que consta de un chaleco, un medio de comunicación y un hombre de protección"*[82] (sic).

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

38. La Sala Primera de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional es competente para revisar el fallo de tutela dentro del trámite de la referencia, con fundamento en los artículos 86 (inc. 3) y 241.9 de la Constitución Política, así como 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

---

[77] Cno. 3. Fls. 103 y ss.
[78] Cno. 3. Fls. 54 y ss.
[79] Cno. 3. Fls. 56 y ss.
[80] Cno. 3. Fls. 143 y ss.
[81] Id.
[82] Cno. 3. Fl. 94.

2. Delimitación del caso, problema jurídico y metodología

39. La Sala Primera de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional advierte que el caso *sub examine* versa sobre el derecho fundamental a la seguridad personal del líder indígena GJD. Si bien el accionante solicitó la protección de sus derechos fundamentales a la vida, la libertad, la integridad, la seguridad personal, el debido proceso y la diversidad étnica y cultural, lo cierto es que, revisado el expediente, la amenaza o la vulneración de este conjunto de derechos es eventual y solo se configuraría, en el caso concreto, como consecuencia de la amenaza o de la vulneración del derecho a la seguridad personal del señor GJD. Por tanto, la Corte examinará si, en el caso *sub examine*, está acreditada la amenaza o vulneración de este último derecho.

40. Dado lo anterior, le corresponde a esta Sala pronunciarse sobre el siguiente problema jurídico: ¿La UNP vulneró el derecho fundamental a la seguridad personal del líder indígena GJD, al retirarle las medidas de protección que le habían sido concedidas mediante la Resolución 305 de 14 de diciembre de 2015, en cumplimiento de las medidas cautelares decretadas en su favor por la CIDH desde el año 2003?

41. Para resolver este problema jurídico, la Sala seguirá la siguiente metodología: *(i)* examinará el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela; *(ii)* verificará si en el caso concreto se configura carencia actual de objeto por hecho superado, *(iii)* reiterará su jurisprudencia sobre el derecho fundamental a la seguridad personal y el deber del Estado de protección de los líderes indígenas; *(iv)* referirá los componentes básicos del Programa de Prevención y Protección a cargo de la UNP y, finalmente; *(v)* resolverá el caso concreto.

42. En sede de revisión, la UNP, el Defensor Público de la Defensoría del Pueblo – Regional Caldas y el señor GJD acreditaron que, a la fecha, este último cuenta con medidas de protección otorgadas por la UNP mediante las resoluciones 112 de 5 de enero y 996 de 9 de febrero, ambas de 2018. Por esta razón, al cabo del examen de los requisitos de procedibilidad, la Corte deberá examinar si, en el presente caso, se configura carencia actual de objeto por hecho superado. Solo en caso de que la amenaza o la vulneración al derecho fundamental a la seguridad personal persista, la Sala se pronunciará de fondo en el presente asunto.

3. Requisitos generales de procedencia de la acción de tutela

43. De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Política, toda persona puede ejercer la acción de tutela *"mediante un procedimiento preferente y*

sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre"[83], para la protección inmediata de sus derechos fundamentales, siempre que resulten amenazados o vulnerados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de particulares. La acción de tutela resulta procedente cuando el accionante no disponga de otro medio de defensa judicial eficaz para la protección de sus derechos, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar la consolidación de un perjuicio irremediable.

44. En esta medida, antes de pronunciarse sobre la eventual carencia actual de objeto y emitir decisión de fondo sobre el caso concreto, el juez constitucional debe verificar el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela, a saber: *(i)* la legitimación en la causa por activa y por pasiva, *(ii)* la inmediatez y *(iii)* la subsidiariedad.

3.1. Legitimación en la causa

45. El artículo 86 de la Constitución prevé que toda persona puede ejercer la acción de tutela para lograr la protección inmediata de sus derechos fundamentales. En este sentido, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991[84] dispone que la acción de tutela puede ser ejercida *"por cualquier persona vulnerada o amenazada en sus derechos fundamentales",* quien podrá actuar por sí misma, mediante representante o apoderado judicial, agente oficioso, el Defensor del Pueblo o los personeros municipales. Este requisito de procedencia tiene por finalidad garantizar que quien interponga la acción tenga un *"interés directo y particular"* respecto de las pretensiones elevadas, de manera que el juez constitucional pueda verificar que *"lo reclamado es la protección de un derecho fundamental del propio demandante y no de otro"*[85]. A su vez, esta acción debe ser ejercida en contra del sujeto responsable de la presunta vulneración o amenaza de los derechos fundamentales, sea este una autoridad pública o un particular.

a. *Legitimación en la causa por activa*

46. El Defensor del Pueblo y los defensores públicos adscritos a esta entidad pueden presentar acciones de tutela en representación de quien así se lo solicite o de quienes se encuentren en estado de indefensión. En este sentido, la Corte ha reiterado que *"los Defensores del Pueblo en atención a sus funciones constitucionales y legales, de guarda y promoción de los derechos fundamentales, están legitimados para presentar acciones de tutela, de tal forma que, si se percatan de la amenaza o violación de derechos fundamentales*

---

[83] Constitución de Política, artículo 86.
[84] Decreto 2591 de 1991, artículo 10. Legitimidad e interés: *"La acción de tutela 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. Los poderes se presumirán auténticos. // También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud. // También podrá ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales"*.
[85] Sentencias T-678 de 2016 y T-176 de 2011.

de una persona, podrán interponer la acción en nombre del individuo que se lo solicite o que se encuentre en situación de desamparo o indefensión"[86].

47. En el presente caso, el Defensor Público de la Defensoría del Pueblo – Regional Caldas interpuso la acción de tutela en representación del líder indígena GJD. Si bien no obra prueba alguna de que este último le hubiere solicitado formalmente al Defensor Público presentar la acción de tutela *sub examine*, esta Sala advierte que este funcionario sí actuó con la aquiescencia del señor GJD. Esto, por cuanto el señor GJD *(i)* le entregó al Defensor Público todos los documentos personales que se anexan a la solicitud de tutela y al memorial allegado en sede de revisión, *(ii)* le refirió los hechos y los antecedentes que sirvieron de fundamento a las distintas actuaciones del Defensor Público en el presente trámite, y, finalmente, *(iii)* con sus actuaciones en sede de revisión, el señor GJD dio cuenta de que conocía acerca de este trámite y asumía como propia la solicitud de amparo. En estos términos, para la Sala es evidente que el Defensor Público actuó con el consentimiento del señor GJD.

48. Por lo demás, el señor GJD "*se encuentra en situación de indefensión*", lo cual, en los términos de la jurisprudencia constitucional, daría lugar a que el Defensor Público hubiere promovido, válidamente, la acción de tutela a su favor, aún sin su consentimiento. La situación de indefensión del accionante no solo se explica, conjuntamente, por su *(i)* calidad de indígena[87], *(ii)* condición de líder y representante de su propia comunidad, *(iii)* nivel de exposición al conflicto armado, y, finalmente, *(iv)* condición de beneficiario de las medidas cautelares de la CIDH, dada su situación de riesgo. Así, en gracia de discusión, incluso de no contar con el consentimiento del señor GJD, el Defensor Público habría ejercido válidamente la presente acción de tutela a su favor.

49. Dado lo anterior, la Sala concluye que, en el caso *sub examine*, se cumple con el requisito de legitimación en la causa por activa.

b. Legitimación en la causa por pasiva

50. La Sala encuentra acreditada la legitimación en la causa por pasiva en relación con la UNP. De un lado, esta entidad es la encargada de articular, coordinar y ejecutar medidas de prevención y protección a favor de los sujetos cuya seguridad personal sea amenazada, de conformidad con lo prescrito por

---

[86] Sentencia T-682 de 2013.

[87] De acuerdo con la Sentencia T-1105 de 2008, la jurisprudencia ha reconocido la *"obligación estatal de atender a esta población de conformidad con un enfoque diferencial sensible a su calidad de indígena y a su situación especial de indefensión".* Además del deber de respeto por la identidad cultural y la protección de sus tradiciones y costumbres ancestrales, los pueblos indígenas se encuentran en una situación de desventaja histórica y constante vulnerabilidad a causa del desplazamiento a los que han sido expuestos como consecuencia del conflicto armado.

los decretos 4065[88] y 4912[89] de 2011. De otro lado, la UNP expidió las resoluciones 1612 de 21 de marzo y 2945 de 19 de mayo, ambas de 2017, por medio de las cuales se decidió retirar el esquema de seguridad al accionante. Estos últimos actos administrativos son señalados en la acción de tutela como los hechos generadores de la vulneración del derecho fundamental a la seguridad personal del accionante. Así las cosas, para la Sala es claro que, en el caso *sub examine*, se cumple con el requisito de legitimación en la causa por pasiva respecto de la UNP.

51. Por el contrario, la Sala no encuentra acreditada la legitimación en la causa por pasiva en relación con el Ministerio del Interior, el municipio de Riosucio y el Cerrem. En el caso del Ministerio del Interior, esta Sala evidencia que la competencia de esta entidad para decidir sobre el otorgamiento de las medidas de protección se extinguió con la expedición del Decreto 4065 de 2011, cuyo artículo 23 incluso dispuso la entrega a la UNP de "*todos los archivos*" relacionados con sus competencias por parte del Programa de Protección de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior[90]. Si bien el Decreto 4912 de 2011 prevé competencias a cargo del Ministerio del Interior relativas a la asesoría técnica de las entidades territoriales[91], a la formulación de planes de prevención y contingencia[92] y, principalmente, a "*liderar la formulación de la política pública en materia de prevención de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario contra los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad personal*", entre otras[93], lo cierto es que carece de competencia para decidir sobre la concesión,

---

[88] "*Por el cual se crea la Unidad Nacional de Protección, se establece su objetivo y su estructura*".
[89] "*Por el cual se organiza el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección*".
[90] Decreto 4065 de 2011. Art. 23. "*Entrega de archivos. Los archivos de los cuales sea el titular el Programa de Protección de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y el Departamento Administrativo de Seguridad DAS en supresión, a la entrada en vigencia del presente decreto y que tengan relación con las competencias de la Unidad Nacional de Protección, deberán ser transferidos a esta entidad, en los términos que señalen los representantes legales a través de las Secretarias Generales*".
[91] Decreto 4912 de 2011. Art. 4. "*El Ministerio del Interior, asesorará técnicamente a las entidades territoriales en la formulación de políticas de derechos humanos y derecho internacional humanitario y en la incorporación de un enfoque de derechos en los diferentes instrumentos de planeación y sus estrategias de implementación en el ámbito municipal y departamental. Para ello la Unidad Nacional de Protección apoyará al Ministerio del Interior / Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en el parágrafo 2 del artículo 31 de la Ley 1448 de 2011*".
[92] Decreto 4912 de 2011. Art. 10. "*Medidas de prevención. Son medidas de prevención las siguientes: a. Planes de Prevención y Planes de Contingencia: La Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior con el apoyo de la Unidad Nacional de Protección, los departamentos y los municipios concurrirán en la formulación de los planes de prevención y de contingencia contemplando un enfoque diferencial, que tendrán por objeto contrarrestar las amenazas, disminuir las vulnerabilidades, potenciar las capacidades institucionales y sociales y fortalecer la coordinación institucional y social para la disminución del riesgo*".
[93] Decreto 4912 de 2011. Art. 17. "*Responsabilidades de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior en el marco de la estrategia de prevención. La Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior tiene a su cargo las siguientes actividades: Liderar la formulación de la política pública en materia de prevención de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario contra los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad personal / Coordinar con los departamentos y municipios el diseño, la implementación, seguimiento y evaluación de planes de prevención y planes de contingencia dirigidos a evitar la consumación de los riesgos, y mitigar los efectos de su materialización / Someter a consideración del Ministro del Interior proyectos de Acto legislativo, leyes, Decretos y resoluciones dirigidos a salvaguardar los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal. Realizar investigaciones académicas y estudios dirigidos a identificar problemas de política pública y*

el ajuste, la suspensión o la finalización de una medida de protección en un caso concreto.

52. Por su parte, en el caso del municipio de Riosucio, esta entidad territorial también carece de competencia para decidir sobre la adopción o el retiro de las medidas de protección en relación con los sujetos destinatarios de las mismas. En efecto, el Decreto 4912 de 2011 prevé que en "*cada entidad territorial se integrará una mesa territorial de prevención con el objeto de coordinar las acciones de implementación de la estrategia de prevención*"[94], cuya coordinación, en el caso de los municipios, le corresponde al Alcalde[95], y que, en términos generales, es competencia de este último "*participar en el proceso de focalización territorial para la implementación del programa de prevención en su territorio*"[96]. Sin embargo, esta autoridad no tiene competencia para adoptar las decisiones de retiro de esquemas de protección, como la que

---

alternativas de solución para la garantía efectiva de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Adelantar estudios e investigaciones académicas en materia de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario. /Hacer seguimiento y evaluar la implementación de la política pública de prevención. /Realizar los ajustes requeridos a la política pública de prevención de violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario / Asesorar técnicamente a las entidades territoriales en la formulación de las políticas públicas de prevención, el diseño de sus instrumentos de implementación y mecanismos de seguimiento, evaluación y monitoreo. Desarrollar, en coordinación con entidades competentes estrategias para impulso de una cultura de respeto y garantía de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario".

[94] Decreto 4912 de 2011. Art. 13. "*Implementación de la Estrategia de Prevención a nivel territorial. En cada entidad territorial se integrará una mesa territorial de prevención con el objeto de coordinar las acciones de implementación de la estrategia de prevención, en el marco de sus competencias con las siguientes atribuciones: / Realizar un proceso de identificación de riesgos permanente. Proyectar Escenarios de Riesgo / Formular planes de prevención y contingencia frente a los escenarios de riesgo identificados / Velar por la implementación de las estrategias y acciones incorporadas en los planes de prevención y de protección, por parte de las entidades responsables / Hacer seguimiento a la implementación de los mencionados planes y realizar los ajustes a los mismos cuando las condiciones así lo requieran / Generar espacios de trabajo entre las autoridades y las comunidades en aras de mejorar los procesos de gestión del riesgo*".

[95] Decreto 4912 de 2011. Art. 13. "*Parágrafo. Las Mesas Territoriales serán coordinadas por la autoridad de gobierno departamental, distrital o municipal correspondiente y en ellas participarán las demás entidades y dependencias del estado con competencia en esta materia*".

[96] Decreto 4912 de 2011. Art. 21. "*Atribuciones de los Municipios en el marco de la estrategia de prevención. Acorde con los artículos 287, 311 Y 315 de la Constitución Política y de la Ley 136 de 1994 corresponde al municipio desarrollar las siguientes atribuciones en el marco de sus competencias. Las alcaldías distritales o municipales tendrán a su cargo: Participar en el proceso de focalización territorial para la implementación del programa de prevención en su territorio / Capacitar a su personal en el uso de las metodologías de identificación y gestión de riesgo del programa de prevención / Generar espacios de acercamiento entre las comunidades y las autoridades tanto civiles como de fuerza pública / Realizar el proceso de convocatoria para adelantar el proceso de Identificación y análisis de riesgo / Participar en el proceso de identificación y análisis de riesgo. Participar en la formulación de planes de prevención / Participar en la formulación de los planes de contingencia / Incorporar los planes de prevención y contingencia a los planes destinados a mantener la seguridad y el orden público en el municipio y reportar su avance a la oficina regional del Ministerio del Interior / Implementar los planes de prevención y contingencia en los temas que son de su competencia / Reportar al programa de prevención, los riesgos que se ciernen sobre las personas, grupos y comunidades y las medidas que se vienen implementando / Requerir de manera precisa y motivada al departamento o las instituciones del orden nacional, para que, en virtud de los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiaridad, apoyen la implementación de aquellas estrategias y actividades contenidas en los mismos y que por razones objetivas y justificadas no puedan ser ejecutadas por el municipio / Generar espacios de rendición de cuentas con autoridades y comunidades para presentar los avances en la implementación de los programas de prevención en su municipio / Definir, en coordinación con el Programa de Prevención del Ministerio del Interior y las autoridades civiles y de fuerza pública, estrategias preventivas para situaciones particulares de riesgo*".

presuntamente vulneró los derechos fundamentales del accionante en el caso concreto.

53. Finalmente, la Sala tampoco encuentra acreditada la legitimación en la causa por pasiva en relación con el Cerrem. De conformidad con el artículo 38 del Decreto 4912 de 2011[97], este Comité tiene por objeto *(i)* analizar los casos que le sean presentados por el Programa de Protección, *(ii)* valorar la determinación del nivel de riesgo de las personas protegidas por el programa, de conformidad con el concepto y las recomendaciones del Grupo de Valoración Preliminar, y *(iii)* recomendar al Director de la UNP las medidas de protección, su temporalidad, el ajuste, la suspensión y/o la finalización de las mismas. Por lo demás, dicho Comité *(i)* carece de personería jurídica y *(ii)* solo emite recomendaciones sobre las medidas de protección, que posteriormente pueden dar lugar a la expedición de actos administrativos por parte de la UNP, mediante los cuales se adoptan, modifican o retiran las medidas de protección, como ocurrió en el presente caso.

54. Por lo demás, ninguna de estas tres entidades e instancias ha sido señalada en el asunto *sub examine* de haber incurrido en acto u omisión alguna que amenace o vulnere los derechos fundamentales del accionante; simplemente fueron mencionadas en el primer párrafo de la solicitud de tutela, sin que se les endilgara responsabilidad alguna o siquiera se les relacionara con la específica vulneración alegada por el accionante. Además, conforme a la normativa referida, es claro que la UNP es el órgano competente para la adopción de medidas de protección a favor de personas amenazadas, como es el caso del accionante, y, adicionalmente, que fue esta entidad la que expidió las resoluciones a las cuales se les endilga la presunta violación de los derechos fundamentales en el caso concreto. En estos términos, para esta Sala, es claro que solo esta entidad tiene legitimación en la causa por pasiva en el presente asunto, no así el Ministerio del Interior, el Municipio de Riosucio y el Cerrem.

3.2. Inmediatez

55. La jurisprudencia constitucional ha señalado que la acción de tutela debe presentarse en un término razonable y proporcionado, a partir del hecho que generó la presunta vulneración de los derechos fundamentales. En estos términos, el requisito de la inmediatez tiene por finalidad preservar la naturaleza de la acción de tutela, concebida como *"un remedio de aplicación urgente que demanda una protección efectiva y actual de los derechos invocados"*[98].

---

[97] Decreto 4912 de 2011. Art. 38. "Funciones del CERREM. El Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas tiene por objeto la valoración integral del riesgo, la recomendación de medidas de protección y complementarias. Ejercerá las siguientes funciones: 1. Analizar los casos que le sean presentados por el Programa de Protección, teniendo en cuenta el concepto y recomendaciones del Grupo de Valoración Preliminar y los insumos de información que las entidades del Comité aportan en el marco de sus competencias. 2. Validar la determinación del nivel de riesgo de las personas que pertenecen a la población objeto del presente Decreto a partir del insumo suministrado por el Grupo de Valoración Preliminar. 3. Recomendar al Director la Unidad Nacional de Protección las medidas de protección (…)"

[98] Sentencia SU-391 de 2016.

56. Con el fin de orientar la labor del juez de tutela, la jurisprudencia constitucional ha identificado cinco criterios que ayudan a determinar, en cada caso, el cumplimiento del requisito de inmediatez: *(i)* la situación personal del peticionario, que puede hacer desproporcionada la exigencia de presentar la acción de tutela en un término breve; *(ii)* el momento en el que se produce la vulneración, ya que pueden existir casos de violación permanente de derechos fundamentales; *(iii)* la naturaleza de la vulneración, pues la demora en la presentación de la tutela puede estar relacionada, precisamente, con la situación que, según el accionante, vulnera sus derechos fundamentales; *(iv)* la actuación contra la que se dirige la tutela, ya que si se trata de una providencia judicial, el análisis debe ser más estricto, y *(v)* los efectos de la tutela frente a derechos de terceros, quienes tienen la expectativa legítima que se proteja su seguridad jurídica[99].

57. Esta Sala considera que la presente acción de tutela cumple con el requisito de inmediatez. En efecto, la solicitud de amparo fue instaurada por el Defensor Público de la Defensoría del Pueblo – Regional Caldas el 2 de noviembre de 2017, esto es, cinco meses y trece días después de la expedición de la Resolución 2945 de 19 de mayo del mismo año, mediante la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto por el actor en contra de la Resolución 1612 de 21 de marzo de 2017, por medio de la cual se dispuso el desmonte gradual del esquema de protección del accionante.

58. En tales términos, la acción de tutela *sub examine* cumple con el requisito de inmediatez, por cuanto fue interpuesta dentro de un término razonable y proporcional, habida cuenta de la fecha de expedición de los actos administrativos que presuntamente vulneran los derechos fundamentales del accionante.

3.3. Subsidiariedad

59. La acción de tutela procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial efectivo para la protección de sus derechos fundamentales o, en caso de existir tal recurso judicial, se ejerza como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable[100]. El carácter subsidiario de esta acción *"impone al interesado la obligación de desplegar todo su actuar dirigido a poner en marcha los medios ordinarios de defensa ofrecidos dentro del ordenamiento jurídico para la protección de sus derechos fundamentales (…) y sólo ante la ausencia de dichas vías o cuando las mismas no resultan idóneas para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, resulta admisible acudir a la acción de amparo constitucional"*[101].

60. No obstante, la Corte ha advertido que el estudio de la subsidiariedad de la acción de tutela no consiste en una mera verificación formal de la existencia de

---

[99] Id.
[100] Constitución Política, artículo 86.
[101] Sentencia SU-037 de 2009.

otros mecanismos judiciales o administrativos[102]. Por el contrario, le corresponde al juez constitucional analizar la situación particular del accionante y los derechos cuya protección se solicita, con el fin de comprobar si aquellos resultan eficaces para la protección de los derechos fundamentales[103]. Por ejemplo, en los asuntos que involucran líderes indígenas, el análisis de subsidiariedad debe tener en cuenta su calidad de sujetos de especial protección constitucional, así como sus específicas condiciones de indefensión, particularmente cuando son, además, víctimas del conflicto armado[104].

61. De manera reiterada, la Corte ha advertido que el juez constitucional debe determinar si los medios de defensa judicial disponibles le otorgan una protección eficaz y completa a quien acude a la acción tutela[105]. Si no es así, puede otorgar el amparo de dos maneras distintas: *(i)* como mecanismo transitorio, mientras se resuelve el caso ante las instancias judiciales ordinarias y *(ii)* como mecanismo definitivo de protección de los derechos fundamentales. La primera posibilidad implica que si bien las acciones ordinarias pueden proveer un remedio integral, no son lo suficientemente expeditas para evitar un perjuicio irremediable. La segunda supone que el medio de defensa ordinario no ofrece una solución integral para la protección de los derechos fundamentales comprometidos.

62. La Corte Constitucional ha reiterado unánimemente que la acción de tutela es un mecanismo judicial procedente "*en los casos que se invoca la protección de los derechos fundamentales a la vida, la integridad y la seguridad personal, a propósito de la alteración de medidas de protección brindadas por el Estado a un ciudadano"*[106]. En este sentido, la Corte ha reconocido que, dadas "*las condiciones especiales de las personas que reclaman la protección y las circunstancias apremiantes de seguridad que atraviesan, se ha establecido que el medio defensa de la jurisdicción contenciosa administrativa resulta ineficaz, pues la duración del trámite puede conducir incluso a una interferencia grave en el derecho fundamental a la vida"*[107].

63. En particular, la Corte ha señalado que la acción de tutela es el mecanismo eficaz para la protección del derecho fundamental a la seguridad personal de los líderes indígenas expuestos a niveles de riesgo extraordinarios o extremos. Al respecto, la Corte ha considerado que si bien las decisiones de las autoridades administrativas son susceptibles de "*controversia ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, concretamente a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la circunstancia de que el tutelante ostente la condición de sujeto de especial protección constitucional por ser indígena, representante de una asociación indígena y ser calificado su nivel de*

---

[102] Sentencia T-721 de 2012.
[103] Sentencias T-043 de 2014, T-402 de 2012 y T-235 de 2010.
[104] Sentencia T-924 de 2014.
[105] Ver, entre otras, las sentencias SU-961 de 1999, SU-1052 de 2000, T-747 de 2008, T-500 de 2002, T-179 de 2003, T-705 de 2012 y T-347 de 2016.
[106] Sentencia T-705 de 2015.
[107] Sentencia T-705 de 2015.

riesgo como extraordinario, es indicativa de que el mecanismo judicial no sería idóneo ni efectivo para proteger los derechos fundamentales a la vida y a la seguridad personal (…)"[108].

64. En el caso concreto, el accionante formuló dos pretensiones concretas en su escrito de tutela, a saber: *(i) "reintegrar*[le] *las medidas de protección y prevención decretadas en las condiciones en las que se estaban ejecutando"*[109] y *(ii) "concertar un protocolo con el Cridec, para el análisis de riesgo de las personas beneficiarias de las medidas cautelares con el fin de que sean acordes a las particularidades del pueblo Z y la grave situación de riesgo"* [110]. Habida cuenta de la disímil naturaleza de tales solicitudes, esta Sala analizará, de manera independiente, si dichas pretensiones satisfacen el requisito de subsidiariedad.

65. Para esta Sala, la primera pretensión del asunto *sub examine* cumple con el requisito de subsidiariedad. En efecto, la Sala constata que el señor GJD *(i)* es líder indígena de la comunidad Z; *(ii)* ha sido víctima de atentados en su vida e integridad personal; *(iii)* fue destinatario de las medidas cautelares decretadas por la CIDH, habida cuenta del riesgo para su seguridad personal; *(iv)* su nivel de riesgo actual es calificado como extraordinario, de acuerdo con el último estudio validado por el Cerrem, llevado a cabo el 28 de diciembre de 2017; y, finalmente, *(v)* solicita, por medio de la presente tutela, la protección de su derecho fundamental a la seguridad personal, para que se le reintegren las medidas de protección de las que fue beneficiario. En tales términos, esta acción de tutela satisface los requisitos de procedencia desarrollados por la jurisprudencia constitucional referida, pese a la existencia de los medios de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para controvertir los actos administrativos de la UNP.

66. Someter al accionante a que solicite la protección de su derecho a la seguridad personal mediante los medios de control ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo implicaría imponerle una carga desproporcionada, habida cuenta de sus circunstancias particulares, en especial del nivel de riesgo extraordinario en el que se encuentra. En efecto, este nivel de riesgo, de conformidad con artículo 2.4.1.2.3 del Decreto 1066 de 2015[111], implica la probabilidad específica, cierta, concreta, presente y seria de acaecimiento de un daño al que se encuentra expuesta una persona, que no está obligada a soportarlo. Este nivel de riesgo demanda la urgente adopción de medidas de protección para amparar los derechos de quien se encuentre en tal situación, por lo cual, *prima facie*, los medios de control ante la Jurisdicción de lo Contencioso

---

[108] Sentencia T-924 de 2014.
[109] Cno. Fl. 26.
[110] Cno. Fl. 27.
[111] Decreto 1066 de 2015. "*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior*". Art. 2.4.1.2.3. "*Es aquel que las personas, como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón al ejercicio de su cargo, no están obligadas a soportar y comprende el derecho de recibir del Estado la protección especial por parte del Programa, respecto de su población y siempre y que reúna las siguientes características (…)*"

Administrativo pueden no resultar por completo eficaces para brindar la protección oportuna y urgente requerida en estos casos en aras de evitar la consolidación de daños en los derechos a la seguridad personal y la vida del accionante.

67. Por el contrario, para esta Sala, la segunda pretensión del asunto *sub examine* no cumple con el requisito de subsidiariedad. El artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 dispone que "*la acción de tutela no procederá: 3. cuando se pretenda proteger derechos colectivos, tales como la paz y los demás mencionados en el artículo 88 de la Constitución Política*"[112]. Pues bien, en el presente caso, la segunda pretensión busca precisamente la protección de la dimensión colectiva de la participación de una determinada comunidad indígena en el marco de la definición de un componente de la política de seguridad pública, por lo que el mecanismo judicial procedente es la acción popular.

68. En efecto, el accionante solicita "*concertar un protocolo (...) para el análisis de riesgo de las personas beneficiarias de las medidas cautelares*". En estos términos, como se señaló anteriormente, para esta Sala es claro que esta pretensión, lejos de relacionarse con la esfera individual y subjetiva del derecho a la seguridad personal, busca la protección de la participación de la comunidad en la definición de un componente de la política de seguridad pública. Así las cosas, la pretendida protección no se solicita respecto de una faceta individual del derecho a la seguridad personal, de la cual el accionante sea su titular, sino de la faceta colectiva de la participación en la definición de componentes de la política pública de seguridad, cuyos titulares serían, en los términos del accionante, "*las personas beneficiarias de las medidas cautelares*". Pues bien, por expresa disposición de los artículos 88 de la Constitución Política y 4 de la Ley 472 de 1998, la acción popular es el mecanismo "*principal*"[113] para la protección de tales derechos e intereses colectivos.

69. Por lo demás, si bien el accionante formuló dicha solicitud dentro de la sección titulada "*pretensiones*" en su escrito de tutela, lo cierto es que *(i)* no presentó argumento o consideración alguna que le permita a esta Sala evidenciar la relación entre dicha solicitud y la vulneración de su derecho fundamental a la seguridad personal o cualquier otro; es más, *(ii)* para esta Sala resulta evidente que la generalidad e indeterminación de dicha pretensión, en la cual se solicita llevar a cabo una concertación para ajustar el componente de una política de acuerdo a "*las particularidades de una comunidad indígena*", es ajena la amenaza o la vulneración de un derecho individual del accionante que resulte susceptible de amparo por medio de la acción de tutela.

70. Por lo tanto, la segunda pretensión de esta acción de tutela resulta improcedente.

---

[112] Sentencia C-018 de 1993.
[113] Sentencias C-215 de 1999 y C-564 de 2004.

4. Carencia actual de objeto por hecho superado

71. La acción de tutela tiene por finalidad servir como instrumento de protección inmediata de los derechos fundamentales, cuando estos se encuentren amenazados o vulnerados por la acción o la omisión de una autoridad pública o de un particular[114]. En esta medida, la intervención del juez constitucional se justifica para hacer cesar dicha vulneración o amenaza y, así, garantizar la protección cierta y efectiva de los derechos fundamentales. Si la situación que genera la vulneración o amenaza "*es superada o finalmente se produce el daño que se pretendía evitar con la solicitud de amparo*"[115], la acción de tutela se torna improcedente. En efecto, esto supone la existencia de una carencia actual de objeto.

72. La jurisprudencia constitucional ha identificado tres hipótesis en las cuales se configura el fenómeno de la carencia actual de objeto, a saber: *(i)* cuando existe un hecho superado, *(ii)* cuando se presenta un daño consumado y, *(iii)* cuando acaece una situación sobreviniente[116]. A continuación solo se referirá la primera hipótesis, habida cuenta de su relevancia para el presente asunto.

73. La carencia actual de objeto por hecho superado tiene lugar cuando, entre la interposición de la acción de tutela y la decisión del juez constitucional[117], desaparece la vulneración al derecho fundamental alegado y se satisfacen las pretensiones del accionante[118], debido a *"una conducta desplegada por el agente transgresor*"[119]. En otras palabras, se configura la carencia actual de objeto cuando "*se satisface por completo la pretensión contenida en la acción de tutela, es decir, que por razones ajenas a la intervención del juez constitucional, desaparece la causa que originó la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales del peticionario"*[120] (subrayas originales).

74. Cuando se encuentra demostrada esta situación, el juez de tutela no se encuentra obligado a proferir un pronunciamiento de fondo[121]. Sin embargo, de considerarlo necesario, puede realizar observaciones sobre los hechos que dieron lugar a la interposición de la acción de tutela, bien sea para condenar su ocurrencia, advertir sobre su falta de conformidad constitucional o conminar al

---

[114] Art. 86 de la C.P.: "*Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública…*"
[115] Sentencia T-369 de 2017.
[116] Sentencias T-261 de 2017, T-481 de 2016, T-321 de 2016, T-200 de 2013, entre otras.
[117] Sentencias T-238 de 2017 y T-047 de 2016. Asimismo, ver, Sentencia T-358 de 2014: "*entre el momento de la interposición de la acción de tutela y el momento del fallo se satisface por completo la pretensión contenida en la demanda de amparo*".
[118] Sentencia SU 540 de 2007: "e*l hecho superado se presenta cuando, por la acción u omisión (según sea el requerimiento del actor en la tutela) del obligado, se supera la afectación de tal manera que "carece" de objeto el pronunciamiento del juez. La jurisprudencia de la Corte ha comprendido la expresión hecho superado en el sentido obvio de las palabras que componen la expresión, es decir, dentro del contexto de la satisfacción de lo pedido en la tutela."*
[119] Sentencias T-238 de 2017 y T-011 de 2016.
[120] Sentencia T-321 de 2016. *Cfr.*, sentencia T-154 de 2017.
[121] Sentencia T-011 de 2016.

accionado para evitar su repetición[122]. Ahora bien, la Corte ha advertido que "*lo que sí resulta ineludible en estos casos, es que en la sentencia* (…) *se demuestre el hecho superado"*[123].

75. La Corte ha señalado tres criterios[124] para determinar si en un caso concreto operó o no el fenómeno de la carencia actual de objeto por hecho superado: *(i)* que con anterioridad a la acción de tutela exista una conducta que haya generado la supuesta vulneración o amenaza a un derecho fundamental del accionante, cuya protección sea posteriormente solicitada; *(ii)* que durante el trámite de la acción de tutela haya cesado la vulneración o amenaza del derecho, y; *(iii)* si la acción pretende el suministro de una prestación y, "*dentro del trámite de dicha acción se satisface ésta, también se puede considerar que existe un hecho superado*"[125].

76. De acreditarse la configuración del hecho superado en el asunto *sub examine*, el juez constitucional deberá proceder a declarar la carencia actual de objeto. De lo contrario, las decisiones y órdenes carecerían de sentido ante "*la superación de los hechos que dieron lugar al recurso de amparo o ante la satisfacción de las pretensiones del actor*"[126].

77. En el caso concreto, como se señaló en el *párr. 10*, el accionante solicitó que *"*[se le] *reintegraran las medidas de protección y prevención decretadas en las condiciones en las que se estaban ejecutando"*[127]. Esto implica que se le reintegre al accionante el esquema de protección dispuesto mediante la Resolución 305 de 14 de diciembre de 2015, el cual estaba compuesto por *"un (1) vehículo blindado y dos (2) hombres de protección (...) un medio de comunicación y un (1) chaleco blindado"*[128].

78. Dicho esquema le fue retirado al accionante mediante las resoluciones 1612 de 21 de marzo y 2945 de 19 de mayo, ambas proferidas por la UNP en el año 2017. Por lo tanto, para la fecha de presentación de la acción de tutela, el accionante no contaba con medidas de protección. Sin embargo, con las pruebas recaudadas en sede de revisión, esta Sala advierte que, mediante la Resolución 112 de 5 de enero de 2018 y la Resolución 996 de 9 de febrero de 2018, la UNP dispuso la implementación de medidas de protección, colectivas e individuales, para un grupo de líderes indígenas, dentro de los cuales se encuentra el accionante (ver *párr. 32*). Esta última resolución, dispuso *"ajustar medidas de protección de la siguiente manera: Ratificar tres (3) esquemas de protección tipo 5 colectivos para las siguientes personas: FFF, JJJ, CCC, AAA, GJD y OOO de la siguiente manera: Finalizar tres (3) vehículos blindados por*

---

[122] Sentencia T-970 de 2014.
[123] Sentencias T-011 de 2016, SU-225 de 2013, T-856 de 2012, T-035 de 2011, T-1027 de 2010, T-170 de 2009 y T-515 de 2007.
[124] Sentencias T-375 de 2017, T-330 de 2017, T-238 de 2017, T-021 de 2017, T-695 de 2016, T-059 de 2016, entre otras.
[125] Sentencia T-045 de 2008.
[126] Sentencia SU-771 de 2014.
[127] Cno. Fl. 26.
[128] Cno. 1. Fl. 73.

solicitud expresa de los protegidos. Implementar tres (3) vehículos convencionales tracción 4x4 para terreno agreste al esquema colectivo. Ratificar nueve (9) hombres de protección con enfoque diferencial y/o de confianza al esquema colectivo (tres (3) de los hombres de protección aprobados ejercerán la función de conductor y los seis (6) hombres de protección restante ejercerán la función de escolta). Ratificar como medida individual un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco blindado"[129]. Así las cosas, resulta necesario determinar si, con la expedición de esta última resolución, y la consiguiente implementación de estas medidas de protección, se ha configurado la carencia actual de objeto por hecho superado.

79. Al respecto, esta Sala considera que la pretendida vulneración del derecho a la seguridad personal del actor no ha cesado y que, por lo tanto, su pretensión de amparo no se encuentra satisfecha. En efecto, mientras que su solicitud de amparo implica la restitución de *(i)* un vehículo blindado, *(ii)* dos hombres de protección, *(iii)* un medio de comunicación y *(iv)* un chaleco blindado, todos componentes del esquema de protección que le fue retirado en el año 2017, actualmente, el accionante solo cuenta con dos medidas de protección individual concedidas por la UNP, a saber: *(i)* un medio de comunicación y *(ii)* un chaleco blindado. Además, en su intervención, en sede de revisión, afirmó que cuenta con un "*hombre de protección*". El resto de medidas fueron otorgadas por la UNP a nivel colectivo, esto es, tres vehículos convencionales, tres conductores y seis escoltas compartidos con otros seis líderes indígenas protegidos. En tales términos, incluso de individualizarse tales medidas, de ninguna manera son suficientes para satisfacer el nivel de protección del derecho a la seguridad personal pretendido por el accionante.

80. Por lo demás, la insatisfacción del accionante con las medidas de protección concedidas mediante la Resolución 112 de 5 de enero de 2018 y la Resolución 996 de 9 de febrero de 2018 resulta evidente, habida cuenta de las intervenciones del Defensor Público de la Defensoría del Pueblo – Regional Caldas y del señor GJD. De tales intervenciones, para esta Sala resulta claro que, si bien el señor GJD reconoce la implementación de estas últimas medidas de protección, en todo caso solicita que "*se implanten las medidas que permitan dar cumplimiento por la comisión interamericana de derechos humanos para mi protección*" (sic). Esto contribuye a demostrar que, a pesar de la implementación de las medidas de protección colectivas e individuales, estas no han permitido superar los hechos que dieron lugar a la tutela ni se han satisfecho, en su totalidad, las pretensiones del actor.

81. Para esta Sala, basta el anterior análisis para concluir que, en el caso concreto, no se ha configurado un hecho superado y, por lo tanto, no hay lugar a declarar carencia actual de objeto en el presente asunto. Por lo anterior, procederá a responder el problema jurídico presentado en el *párr. 40*, para lo cual seguirá la metodología descrita en el *párr. 41*.

---

[129] Id.

5. El derecho fundamental a la seguridad personal y el deber del Estado de protección de los líderes indígenas

82. La Corte Constitucional ha señalado que la seguridad personal tiene tres "*manifestaciones*"[130] en el ordenamiento constitucional colombiano, como *valor constitucional*, *derecho colectivo* y *derecho fundamental*. En su condición de valor constitucional, la seguridad personal *"constituye uno de los elementos cardinales del orden público"*[131], en tanto garantiza *"las condiciones necesarias para el ejercicio de todos los derechos y libertades fundamentales por parte de las personas que habitan el territorio nacional"*[132]. En su carácter de derecho colectivo, la titularidad de la seguridad personal se predica de *"todos los miembros de la sociedad, quienes se pueden ver afectados por circunstancias que pongan en riesgo bienes jurídicos colectivos tan importantes para el conglomerado social, como el patrimonio público, el espacio público, la seguridad y salubridad públicas, la moral administrativa, el medio ambiente o la libre competencia económica (Art. 88, C.P.)"*[133]. Finalmente, como derecho fundamental, la seguridad personal implica que todas las personas deben *"recibir protección adecuada por parte de las autoridades, cuandoquiera que estén expuestas a riesgos excepcionales que no tienen el deber jurídico de tolerar, por rebasar éstos los niveles soportables de peligro implícitos en la vida en sociedad"*[134].

83. En relación con esta última manifestación, la Corte ha reiterado que la seguridad personal es un *derecho fundamental innominado*. A pesar de que no está previsto por la Constitución Política como tal, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 94 *ibídem*[135], la seguridad personal es un derecho fundamental, habida cuenta de su intrínseca relación con la dignidad humana[136] y con derechos como la vida[137] y la integridad personal[138], así como con el deber general de protección de las personas y de sus derechos a cargo del Estado[139], entre otros[140]. Del mismo modo, la Corte ha reconocido que la naturaleza

---

[130] Sentencia T-719 de 2003.
[131] Id.
[132] Id.
[133] Id.
[134] Id.
[135] Art. 94 de la CP. "*La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos."*
[136] Sentencia T-719 de 2003.
[137] Art. 11 de la CP. "*El derecho a la vida es inviolable. No habrá pena de muerte*".
[138] Art. 12 de la CP. "*Nadie será sometido a desaparición forzada, a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*".
[139] Art. 2 de la CP. "*Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo*".
[140] Sentencia T-719 de 2003. "*"el Constituyente prohibió explícitamente la sujeción de las personas a ciertos riesgos que consideró inaceptables: el riesgo de 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*

iusfundamental del derecho a la seguridad personal también se deriva de su expreso reconocimiento por parte de instrumentos internacionales que integran el bloque de constitucionalidad en estricto sentido, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 7.1[141]), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 9.1[142]), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. 1[143]) y la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 3[144]), entre otros.

84. En términos básicos, la Corte ha señalado que el derecho a la seguridad personal ampara "*a los individuos frente a ciertos riesgos contra su vida e integridad personal*"[145]. Al respecto, en la sentencia T-719 de 2003, la Corte se preguntó *¿Cuáles son los tipos de riesgo cubiertos por el derecho a la seguridad personal?* Desde entonces, la Corte ha respondido de manera uniforme que esos "*riesgos deben ser* [como mínimo] *extraordinarios*"[146], bajo el entendido que "*el derecho a la seguridad personal no es una garantía de inmunidad frente a cualquier contingencia, riesgo o peligro*", es decir, que este derecho no "*comprende vivir libre de temores, ni tampoco la supresión de toda suerte de riesgos*"[147].

85. Justamente para definir los riesgos extraordinarios y diferenciarlos de otro tipo de riesgos, en la misma sentencia, la Corte acogió la denominada "*escala de riesgos*", con cinco niveles diferenciables, a saber: *(i) mínimo*, es decir, aquel en el cual la persona solo se ve amenazada por la muerte y la enfermedad naturales[148]; *(ii) ordinario*, esto es, el soportado por igual por quienes viven en sociedad[149]; *(iii) extraordinario*, definido como el que ninguna persona tiene el

---

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)".

[141] Art. 7.1 de la CADH. *"Derecho a la Libertad Personal. // 1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales".*

[142] Art. 9.1 del PIDCP. *"Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta".*

[143] Art. 1 de la DADDH. *"Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona".*

[144] Art. 3 de la DUDH. *"Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona".*

[145] Sentencia T-719 de 2003.

[146] Id.

[147] Id.

[148] Sentencia T-719 de 2003. "*Nivel de riesgo mínimo. Ocupa este nivel quien vive en condiciones tales que los riesgos a los que se enfrenta son únicamente los de muerte y enfermedad naturales – es decir, se trata de un nivel en el cual la persona sólo se ve amenazada en su existencia e integridad por factores individuales y biológicos. En realidad, nadie se ubica únicamente en este nivel, porque todas las personas están insertas en un contexto social determinado, sometiéndose por ende a los riesgos propios del mismo*".

[149] Sentencia T-719 de 2003. "*Nivel de riesgo ordinario, soportado por igual por quienes viven en sociedad. Se trata de los riesgos ordinarios, implícitos en la vida social, a los que se hizo referencia al principio de este acápite. A diferencia de los riesgos mínimos, que son de índole individual y biológica, los riesgos ordinarios que deben tolerar las personas por su pertenencia a una determinada sociedad pueden provenir de factores externos a la persona –la acción del Estado, la convivencia con otras personas, desastres naturales -, o de la persona misma*".

deber jurídico de soportar[150]; *(iv) extremo*, que se presenta cuando una persona está sometida a un riesgo extraordinario que, además, es grave e inminente y amenaza con lesionar la vida o la integridad personal[151]; y *(v) consumado*, lo que indica que el riesgo que la persona no tiene el deber jurídico de soportar se ha concretado, y, por lo tanto, se han vulnerado, de contera, los derechos a la vida o integridad personal[152].

86. Posteriormente, en la sentencia T-339 de 2010, la Corte precisó que cuando la jurisprudencia constitucional alude a los tipos de riesgo extraordinario y extremo, *"se refiere con más exactitud al concepto de amenaza"*[153]. De esta manera, consideró necesario definir, además de una escala de riesgos, una escala de amenazas. Así, clasificó el *riesgo* en *mínimo,* que corresponde a la contingencia de daños derivada de la muerte y de enfermedades naturales, y *ordinario,* referido a la posibilidad de que el daño se derive de factores internos y externos de la persona y de la vida en sociedad. En tales casos, advirtió, no es posible exigir medidas de protección especial por parte del Estado. En igual sentido, clasificó la *amenaza* en *extraordinaria,* es decir, que representa un peligro específico, cierto, importante, excepcional y desproporcionado, y *extrema*, cuando además de lo anterior, se cierne directamente sobre la vida e integridad personal[154].

87. Esta conceptualización de la jurisprudencia constitucional sobre el contenido del derecho fundamental a la seguridad personal y sobre la escala de riesgos fue recogida, parcialmente, por el artículo 3 del Decreto 4912 de 2011[155], el cual, a su vez, fue compilado por el artículo 2.4.1.2.3 del Decreto 1066 de 2015[156]. En esta disposición se definió el riesgo como la

---

[150] Sentencia T-719 de 2003. "*Nivel de riesgo extraordinario, que las personas no están obligadas a soportar. Es este nivel el de los riesgos extraordinarios, que las personas no están jurídicamente obligadas a soportar, por lo cual tienen derecho a recibir protección especial de las autoridades frente a ellos. Para determinar si un riesgo tiene las características y el nivel de intensidad suficiente como para catalogarse de extraordinario y justificar así la invocación de un especial deber de protección estatal, es indispensable prestar la debida atención a los límites que existen entre este tipo de riesgo y los demás. Así, el riesgo en cuestión no puede ser de una intensidad lo suficientemente baja como para contarse entre los peligros o contingencias ordinariamente soportados por las personas; pero tampoco puede ser de una intensidad tan alta como para constituir un riesgo extremo, es decir, una amenaza directa contra los derechos a la vida e integridad personal de quien se ve sometido a él*".

[151] Sentencia T-719 de 2003. "*Nivel de riesgo extremo que amenaza la vida o la integridad personal. Este es el nivel de los riesgos que, por su intensidad, entran bajo la órbita de protección directa de los derechos a la vida e integridad personal. Cuando los riesgos puestos en conocimiento de las autoridades reúnen todas las características señaladas anteriormente –esto es, cuando son específicos, individualizables, concretos, presentes, importantes, serios, claros y discernibles, excepcionales y desproporcionados, y además se llenan los siguientes requisitos, los derechos a la vida y a la integridad personal estarían amenazados. Estos requisitos adicionales son (i) que el riesgo sea grave e inminente, y (ii) que esté dirigido contra la vida o la integridad de la persona, con el propósito evidente de violentar tales derechos*".

[152] Sentencia T-719 de 2003. "*Riesgo consumado. Este es el nivel de las violaciones a los derechos, no ya de los riesgos, a la vida e integridad personal: la muerte, la tortura, el trato cruel, inhumano o degradante, representan riesgos que ya se han concretado y materializado en la persona del afectado. En tales circunstancias, lo que procede no son medidas preventivas, sino de otro orden, en especial sancionatorias y reparatorias*".

[153] Sentencia T-339 de 2010.

[154] Véase, al respecto, Sentencia C-331 de 2017.

[155] "*Por el cual se organiza el Programa la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección*".

[156] "*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior*".

"[p]*robabilidad de ocurrencia de un daño al que se encuentra expuesta una persona, un grupo o una comunidad, como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón al ejercicio de su cargo, en unas condiciones determinadas de modo, tiempo y lugar".* El riesgo se clasifica en *(i) ordinario*, es decir, *"al que están sometidas todas las personas, en igualdad de condiciones, por el hecho de pertenecer a una determinada sociedad"; (ii) extraordinario,* referido a *"aquel que las personas, como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón al ejercicio de su cargo, no están obligadas a soportar"*[157], y *(iii) extremo*, esto es, el *"que se presenta al confluir todas las características señaladas para el riesgo extraordinario y que adicionalmente es grave e inminente".*

88. De acuerdo con esta normativa, el riesgo ordinario *"genera para el Estado la obligación de adoptar medidas de seguridad pública y no comporta la obligación de adoptar medidas de protección".* En cambio, el riesgo extraordinario comprende el derecho de recibir protección especial por parte del Estado, siempre y cuando sea: *(i)* específico e individualizable; *(ii)* concreto, fundado en acciones o hechos particulares y manifiestos y no en suposiciones abstractas; *(iii)* presente, no remoto ni eventual; *(iv)* importante, es decir, que amenace con lesionar bienes jurídicos protegidos; *(v)* serio, de materialización probable por las circunstancias del caso; *(vi)* claro y discernible; *(vii)* excepcional, en la medida en que no debe ser soportado por la generalidad de los individuos; y *(viii)* desproporcionado, frente a los beneficios que deriva la persona de la situación por la cual se genera el riesgo.

89. En tales términos, el principal correlativo jurídico del derecho fundamental a la seguridad personal es el deber del Estado de protección de las personas y sus derechos, previsto, entre otros, en el artículo 2 de la Constitución Política[158]. Este deber implica, en términos generales, que le corresponde al Estado garantizar las condiciones para que los habitantes vivan de manera tranquila, libre de amenazas y de riesgos. Del mismo modo, de este deber se desprenden, entre otras, las obligaciones generales a cargo del Estado relativas a diseñar, adoptar e implementar las medidas necesarias para proteger las personas, así como de precaver y mitigar los riesgos a los que se vean expuestas y que no estén obligadas a soportar[159]. Ahora bien, para los efectos del Programa de Prevención y Protección a cargo de la UNP, el deber de protección es definido como aquel en virtud del cual el Estado debe *"adoptar medidas especiales para*

---

[157] Según esa norma, el riesgo extraordinario debe reunir las siguientes características: "16.1. Que sea específico e individualizable. // 16.2. Que sea concreto, fundado en acciones o hechos particulares y manifiestos y no en suposiciones abstractas. // 16.3. Que sea presente, no remoto ni eventual. // 16.4. Que sea importante, es decir, que amenace con lesionar bienes jurídicos protegidos. // 16.5. Que sea serio, de materialización probable por las circunstancias del caso. // 16.6. Que sea claro y discernible. // 16.7. Que sea excepcional en la medida en que no debe ser soportado por la generalidad de los individuos. // 16.8. Que sea desproporcionado, frente a los beneficios que deriva la persona de la situación por la cual se genera el riesgo".

[158] Art. 2 de la CP. "*Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares".*

[159] Sentencia T-719 de 2003.

personas, grupos o comunidades en situación de riesgo extraordinario o extremo, que sean objeto de este Programa, con el fin de salvaguardar sus derechos", según lo previsto por el artículo 2.13 del Decreto 4912 de 2011.

90. En particular, frente a individuos cuyo nivel de riesgo sea como mínimo extraordinario, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que los contenidos concretos de este deber son los siguientes: *(i) "identificar el tipo de amenaza que se cierne sobre la persona"*[160], *(ii) "valorar cada situación individual y la existencia, las características y la fuente del riesgo que se ha identificado"*[161], *(iii)* "*definir de manera oportuna las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes*" [162], *(iv)* "*la obligación de asignar tales medios*"[163], *(v)* "*la obligación de evaluar periódicamente la evolución del riesgo extraordinario, así como de tomar las decisiones correspondientes para responder a dicha evolución*", *(vi) "la obligación de dar una respuesta efectiva, en caso de signos de concreción o realización del riesgo extraordinario, y de adoptar acciones específicas para mitigar o disminuir sus efectos"*, y, finalmente, *(vii)* "*la prohibición de adoptar decisiones que generen un riesgo extraordinario para las personas en razón de sus circunstancias*"[164].

91. Finalmente, la Corte ha señalado que las autoridades encargadas del estudio y la implementación de medidas de seguridad deben tener en cuenta las condiciones específicas del afectado y adoptar medidas con enfoque diferencial, cuando se trate de, entre otros, líderes sindicales, líderes campesinos y comunitarios, líderes indígenas y afrodescendientes y, en general, defensores de derechos humanos. Al respecto, la Corte ha reconocido que estos sujetos *"tienen una protección reforzada del riesgo al que están expuestos, por lo mismo, exigen una especial atención y respuesta por parte del Estado, concretamente de las autoridades encargadas de la protección de su vida y seguridad, quienes al momento de evaluar el riesgo al que están expuestas y diseñar la medida de protección adecuada a sus circunstancias, están obligadas a tomar en consideración, como un factor de la mayor pertinencia, tal condición de sujeto de especial protección constitucional que ostenta el afectado"*[165].

6. Programa de prevención y protección a cargo de la UNP en razón de la situación y del nivel de riesgo de las personas

92. Mediante el Decreto 4065 de 2011, el Gobierno Nacional creó la UNP, como entidad encargada del programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal. En particular, dicha entidad tiene por objeto prestar estos servicios para las personas que, por virtud de sus actividades, condiciones o situaciones políticas,

---

[160] Sentencia T-666 de 2017.
[161] Sentencias T-719 de 2003 y T-750 de 2011.
[162] Sentencia T-666 de 2017.
[163] Id.
[164] Sentencia T-750 de 2011.
[165] Sentencia T-924 de 2014.

públicas, sociales, humanitarias, culturales, étnicas, entre otras, se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños contra su vida, integridad, libertad y seguridad personal[166]. Igualmente, esta entidad tiene la obligación de garantizar la oportunidad, la eficiencia, la idoneidad y el seguimiento de las medidas que se otorgan[167].

93. El Decreto 4912 de 2011, compilado en el Decreto 1066 del 2015, organizó 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 riesgo extraordinario o extremo, con base, entre otros, en un "*enfoque diferencial*"[168]. Las medidas de prevención son definidas como "*acciones que emprende o elementos físicos de que dispone el Estado para el cumplimiento del deber de prevención en lo que se refiere a la promoción del respeto y garantía de los derechos humanos de los sujetos protegidos del programa*"[169]. El artículo 10 del Decreto 4912 de 2011 prescribe que las medidas de prevención son las siguientes: *(i)* los planes de prevención y de contingencia[170]; *(ii)* los cursos de autoprotección[171]; *(iii)* el patrullaje[172]; y *(iv)* la revista policial[173].

94. Por su parte, las medidas de protección son "*acciones que emprende o elementos físicos de que dispone el Estado con el propósito de prevenir riesgos y proteger los derechos a la vida, integridad, libertad, y seguridad personal de los protegidos*"[174]. El artículo 11 clasifica las medidas de protección según el *nivel de riesgo* y *según el cargo*. Las medidas de protección según el nivel de riesgo contiene: *(i)* el esquema de protección (que contiene, a su vez, 4 tipos de esquema individual y 1 tipo de esquema colectivo)[175]; *(ii)* los recursos físicos

---

[166] Decreto 4912 de 2011. Art. 5.
[167] Decreto 4065 de 2011. Art. 3.
[168] Decreto 4912 de 2011. Art. 9. Entre otros, este programa se rige por los principios de buena fe, causalidad, complementariedad, concurrencia, consentimiento, coordinación, eficacia, enfoque diferencial, exclusividad, goce efectivo de derechos, idoneidad, oportunidad, reserva legal, subsidiariedad y temporalidad, según lo previsto por el artículo 2 *ibídem*.
[169] Decreto 4912 de 2011. Art. 2.10.
[170] "*La Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior con el apoyo de la Unidad Nacional de Protección, los departamentos y los municipios concurrirán en la formulación de los planes de prevención y de contingencia contemplando un enfoque diferencial, que tendrán por objeto contrarrestar las amenazas, disminuir las vulnerabilidades, potenciar las capacidades institucionales y sociales y fortalecer la coordinación institucional y social para la disminución del riesgo. Los Planes de Prevención y Contingencia determinarán las estrategias y actividades a implementar; las entidades llamadas a desarrollarlas en el marco de sus competencias, así como los diferentes indicadores de gestión, producto e impacto para determinar su oportunidad, idoneidad y eficacia*".
[171] "*Herramienta pedagógica que tiene el propósito de brindar a las personas, grupos y comunidades en situación de riesgo, contemplando un enfoque diferencial, elementos prácticos que permitan disminuir sus vulnerabilidades e incrementar sus capacidades a fin de realizar una mejor gestión efectiva del mismo*".
[172] "*Es la actividad desarrollada por la Fuerza Pública .con un enfoque general, encaminada a asegurar la convivencia y seguridad ciudadana y dirigido a identificar, contrarrestar y neutralizar la amenaza*".
[173] "*Es la actividad desarrollada por la Policía Nacional con un enfoque particular, preventivo y disuasivo, encaminada a establecer una interlocución periódica con el solicitante de la medida*".
[174] Decreto 4912 de 2011. Art. 2.9.
[175] "*Esquema de protección: Compuesto por los recursos físicos y humanos otorgados a los protegidos del Programa para su protección. Tipo 1: Esquema individual corriente para brindarle seguridad a una sola persona, e incluye: 1 vehículo corriente, 1 conductor y 1 escolta. Tipo 2: Esquema individual blindado para brindarle seguridad a una sola persona, e incluye: 1 vehículo blindado, 1 conductor y 1 escolta. Tipo 3: Esquema individual reforzado con escoltas, para brindarle seguridad a una sola persona, e incluye: 1 vehículo*

de soporte a los esquemas de seguridad[176]; *(iii)* el medio de movilización[177]; *(iv)* el apoyo de reubicación temporal[178]; *(v)* el apoyo de trasteo[179]; *(vi)* los medios de comunicación[180]; y *(vii)* el blindaje de inmuebles e instalación de sistemas técnicos de seguridad[181]. Para determinar el nivel de riesgo, la necesidad y la idoneidad de las medidas, la UNP cuenta, entre otros, con el apoyo y las recomendaciones del Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información (CTRAI), del Grupo de Valoración Preliminar (GVP) y del Cerrem.

95. Según el artículo 6 del Decreto 4912 de 2011, son objeto de protección en razón del riesgo, entre otros, los siguientes sujetos: "*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*

---

corriente o blindado, 1 conductor y 2 escoltas. Tipo 4: Esquema individual reforzado con escoltas y vehículo, para brindarle seguridad a una sola persona, e incluye: 1 vehículo blindado, 1 vehículo corriente, 2 conductores y hasta 4 escoltas. Tipo 5: Esquema colectivo, para brindarle protección a un grupo de 2 o más personas, e incluye: 1vehículo corriente o blindado, 1 conductor y 2 escoltas".

[176] "*Son los elementos necesarios para la prestación del servicio de protección de personas y consisten entre otros en vehículos blindados o corrientes, motocicletas, chalecos antibalas, escudos blindados, medios de comunicación y demás que resulten pertinentes para el efecto*".

[177] "*Es el recurso que se otorga a un protegido en procura de salvaguardar su vida, integridad, libertad y seguridad, durante los desplazamientos. Estos pueden ser de las siguientes clases: Tiquetes aéreos internacionales. Consiste en la asignación de un tiquete aéreo internacional para el protegido del programa y, si es necesario, su núcleo familiar; el cual se brindará como una medida de protección excepcional. Se suministrará por una sola vez, cuando el nivel de riesgo sea extremo y la persona o el núcleo familiar sean admitidos por el país receptor por un período superior a un año. Tiquetes aéreos nacionales. Consiste en la entrega de tiquetes aéreos en rutas nacionales y se otorgan al protegido y si es necesario, a su núcleo familiar, cuando frente a una situación de riesgo debe trasladarse a una zona que le ofrezca mejores condiciones de seguridad, o cuando su presencia sea necesaria en actuaciones de orden administrativo en el marco de su protección. Apoyo de transporte terrestre o fluvial o marítimo. Consiste en el valor que se entrega al protegido del programa, para sufragar el precio del contrato de transporte, para brindar condiciones de seguridad en la movilidad. El valor que se entrega al protegido del Programa para sufragar el costo de transporte, no podrá superar la suma correspondiente a 4 salarios mínimos legales mensuales vigentes, por cada mes aprobado*".

[178] "*Constituye la asignación y entrega mensual al protegido de una suma de dinero de entre uno (1) Y tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes, según las particularidades del grupo familiar del caso, para facilitar su asentamiento en un lugar diferente a la zona de riesgo. Este pago se aprobará hasta por tres (3) meses y el monto se determinará tomando en consideración el número de personas del núcleo familiar con los que se reubica el protegido. Esta medida de protección es complementaria a las ayudas que buscan suplir el mínimo vital otorgadas por Qtras entidades del estado. De manera excepcional, se podrá otorgar este apoyo por tres meses adicionales, por la mitad del monto inicialmente aprobado, siempre y cuando de manera sumaria se alleguen soportes idóneos, para determinar que la situación de riesgo persiste*".

[179] "*Consiste en el traslado de muebles y enseres de las personas que en razón de la situación de riesgo extraordinario o extremo deban trasladar su domicilio*".

[180] "*Son los equipos de comunicación entregados a los protegidos para permitir su contacto oportuno y efectivo con los organismos del Estado, el Programa de Prevención y Protección, a fin de alertar sobre una situación de emergencia, o para reportarse permanentemente e informar sobre su situación de seguridad*".

[181] "*Consiste en los elementos y equipos de seguridad integral, para el control del acceso a los inmuebles de propiedad de las organizaciones donde se encuentre su sede principal. En casos excepcionales, podrán dotarse estos elementos a las residencias de propiedad, de los protegidos del Programa de Prevención y Protección. En todos los casos, esta medida se implementará conforme a las recomendaciones de una valoración arquitectónica realizada por la Unidad Nacional de Protección*".

Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, incluyendo dirigentes, lideres, representantes de organizaciones de población desplazada o de reclamantes de tierras en situación de riesgo extraordinario o extremo". Por su parte, el artículo 7 *ibídem* enlista a las personas objeto de protección en razón del cargo[182].

96. Además, el Decreto 4912 de 2011 define las estrategias de prevención[183] y de protección[184], sus objetos y las competencias de las distintas entidades e instancias involucradas en las mismas. En relación con la estrategia de protección, el Decreto prevé que será coordinada por la UNP[185], con la participación de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, la Policía Nacional, el Ministerio de Defensa Nacional, el Programa Presidencial para la protección y Vigilancia de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación a Victimas, las gobernaciones, las alcaldías, el Grupo de Valoración Preliminar, el Cerrem, la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación[186]. Respecto de cada una de estas entidades, el Decreto define, de manera específica, sus funciones.

97. El artículo 40 del Decreto 4912 de 2011 define el procedimiento ordinario del programa de protección[187]. Este procedimiento tiene, fundamentalmente,

---

[182] Decreto 4912 de 2011. Art. 7. "*Protección de personas en virtud del cargo. 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. 4. Fiscal General de la Nación5. 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*".

[183] Decreto 4912 de 2011. Art. 12 a 24.

[184] Decreto 4912 de 2011. Art. 25 a 38.

[185] Decreto 4912 de 2011. Art. 25. "*Coordinación de la Estrategia de Protección. La coordinación general de la Estrategia integral de protección estará a cargo de la Unidad Nacional de Protección, sin perjuicio de las competencias que se establecen en el presente Decreto y en normas especiales, para las distintas autoridades responsables*".

[186] Decreto 4912 de 2011. Art. 26. "*Entidades e instancias intervinientes en el marco de la Estrategia de Protección. Participan en una o varias etapas de la estrategia de protección las siguientes entidades e instancias: Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior / Unidad Nacional de Protección / Policía Nacional / Ministerio de Defensa Nacional / Programa Presidencial para la protección y Vigilancia de los Derechos. Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, o quien haga sus veces. Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación a Víctimas. Gobernaciones / Alcaldías / Grupo de Valoración Preliminar / Comité de Evaluación del Riesgo y de Recomendación de Medidas. Fiscalía General de la Nación / Defensoría del Pueblo / Procuraduría General de la Nación*".

[187] Decreto 4912 de 2011. Art. 40. "*Procedimiento ordinario del programa de protección. El procedimiento ordinario del programa de protección es el siguiente: 1. Recepción de la solicitud de protección y diligenciamiento del formato de caracterización inicial del solicitante, por parte de la Unidad Nacional de Protección / 2. Análisis y verificación de la pertenencia del solicitante a la población objeto del programa de protección y existencia del nexo causal entre el riesgo y la actividad que éste desarrolla. / 3. Traslado al Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información – eTRAI / 4. Presentación del trabajo de campo del CTRAI al Grupo de Valoración Preliminar/ 5. Análisis de caso en el Grupo de Valoración Preliminar / 6. Valoración del caso por parte del CERREM / 7. Adopción de medidas de prevención y protección por parte del Director de la Unidad Nacional de Protección mediante acto administrative / 8. Notificación al protegido de la decisión adoptada / 9. Implementación de medidas / 10. Seguimiento a la implementación / 11. Reevaluación / Parágrafo 1. La realización de la evaluación del riesgo, cuando haya lugar a ella, es un requisito sine qua non para que el caso pueda ser tramitado y se puedan asignar medidas de protección / Parágrafo 2. El nivel de riesgo de las*

cinco fases, cada una a cargo de una instancia diferente: *(i)* la UNP realiza el *"análisis y verificación de la pertenencia del solicitante a la población objeto del programa de protección y la existencia del nexo causal entre el riesgo y la actividad que desarrolla"*; *(ii)* el CTRAI se encarga de recopilar la información en campo y realizar consultas a diferentes entidades públicas y organismos de seguridad del Estado; *(iii)* el GVP se encarga de analizar la situación de riesgo presentada por el CTRAI; (*iv)* El Cerrem se encarga de validar el nivel de riesgo determinado y recomendar al director de la UNP las medidas a que haya lugar; y, finalmente, *(v)* la adopción de medidas de protección por parte de este último funcionario, la notificación de la decisión, la implementación de las medidas, su seguimiento y su reevaluación[188].

98. Finalmente, los artículos 44, 45 y 46 del Decreto 4912 de 2011 definen, en su orden, las causales de suspensión de las medidas de protección, el procedimiento para la suspensión y, por último, la finalización de las medidas de protección. Tales decisiones son de competencia del Director de la UNP, previa consulta al Cerrem. La suspensión de las medidas asignadas procede por *(i)* el uso indebido de las mismas[189], *(ii)* la solicitud del protegido[190] y *(iii)* por la licencia de los funcionarios. Por su parte, la finalización de las medidas procede *(i)* "*por el resultado de la valoración de nivel de riesgo, si de este se concluye que la medida de protección ha dejado de ser necesaria o que no la amerita, en atención a la realidad del riesgo que pese sobre el protegido del programa*", *(ii)* cuando se demuestre la falsedad de la información, *(iii)* cuando el protegido no permita la reevaluación del riesgo, *(iv)* por solicitud expresa y libre del protegido, *(v)* por vencimiento del periodo o cargo, *(vi)* por imposición de medida de aseguramiento o pena privativa de la libertad, *(vii)* por imposición de sanción de destitución del cargo, y, finalmente, *(viii)* por muerte del protegido. En todo caso, la decisión sobre la suspensión o la finalización de las medidas de protección debe estar motivada y fundarse, de manera precisa y suficiente, en los estudios y evaluaciones técnicas de seguridad del protegido[191].

---

personas que hacen parte del Programa de Protección será revaluado una vez al año, o antes si existen nuevos hechos que puedan generan una variación del riesgo / Parágrafo 3. Las medidas de protección solo podrán ser modificadas por el CERREM cuando exista una variación de las situaciones que generaron el nivel de riesgo".

[188] *Cfr*. Decreto 4912 de 2011. Art. 43. "*Procedimiento para la implementación de las medidas de protección para personas en razón del cargo. Éste será adoptado mediante manual y consta de las siguientes etapas, entre otras: Identificación y verificación de la calidad del protegido / Notificación al protegido / Adopción de la medida y coordinación con Policía Nacional / Supervisión del uso de la medida / Notificación de la finalización de la medida una vez el protegido se separe del cargo*".

[189] "*Se considera que existe uso indebido de las medidas de protección por parte del protegido, cuando: Autoriza el empleo del esquema de protección o de las medidas asignadas al mismo por personas diferentes a las determinadas por las autoridades definidas en este Decreto, salvo en el caso en que se aprueben como extensivas para el núcleo familiar / Exige u obliga al personal que cumple labores de protección a desarrollar actividades que no tienen relación con el servicio de seguridad / Agrede física o verbalmente o intenta hacerlo al personal que está asignado a su esquema de protección / Abandona o evade el esquema de protección, desplazándose a lugares sin el acompañamiento del personal asignado para la seguridad / Impide el acompañamiento del esquema de protección en lugares cerrados o abiertos al público, poniendo en riesgo su vida*".

[190] "*En el caso en el cual el protegido solicite la suspensión de las medidas de protección, lo deberá hacer por escrito ante la Unidad Nacional de Protección*".

[191] Sentencia T- 707 de 2015. "*La UNP y la Policía Nacional vulneraron los derechos fundamentales a la seguridad personal, al debido proceso y la participación en política de Wilson Alfonso Borja Díaz, **al reducirle notoriamente su esquema de protección sin justificar los actos en algún estudio técnico**, e inclusive hacerlo*

7. Caso concreto

99. La presente acción de tutela fue interpuesta por el Defensor Público de la Defensoría del Pueblo – Regional Caldas, a favor del líder indígena GJD, con el propósito de lograr el amparo de sus derechos fundamentales, en particular, de su derecho a la seguridad personal. Lo anterior, por cuanto la UNP le retiró las medidas de protección que le habían sido concedidas en cumplimiento de las medidas cautelares ordenadas en su caso por parte de la CIDH. Por tal razón, tal como se señaló en el *párr.* 10, formuló dos pretensiones. La primera es *"reintegrar*[le] *las medidas de protección y prevención decretadas en las condiciones en las que se estaban ejecutando"*[192], esto implica que se reintegre el esquema de protección dispuesto mediante la Resolución 305 de 14 de diciembre de 2015, el cual estaba compuesto por *"un (1) vehículo blindado y dos (2) hombres de protección (…) un medio de comunicación y un (1) chaleco blindado"*[193]. La segunda consiste en *"concertar un protocolo con el Cridec, para el análisis de riesgo de las personas beneficiarias de las medidas cautelares con el fin de que sean acordes a las particularidades del pueblo Z y la grave situación de riesgo"* [194]. Esta última pretensión fue declarada improcedente, por cuanto no satisface el requisito de subsidiariedad (*sección tres*).

100. En relación con la primera pretensión, esta Sala constata que dicho esquema le fue retirado al accionante mediante las resoluciones 1612 de 21 de marzo y 2945 de 19 de mayo, ambas proferidas por la UNP, en el año 2017. Por lo tanto, para la fecha de presentación de la acción de tutela, el accionante no contaba con medidas de protección. Sin embargo, con las pruebas recaudadas en sede de revisión, esta Sala advierte que, mediante la Resolución 996 de 9 de febrero de 2018, la UNP dispuso la implementación de medidas de protección, colectivas e individuales, para un grupo de seis líderes indígenas, dentro de los cuales se encuentra el accionante (ver *párr. 78*). Las medidas colectivas son las siguientes: *"tres (3) vehículos convencionales tracción 4x4 para terreno agreste al esquema colectivo (…) nueve (9) hombres de protección con enfoque diferencial y/o de confianza al esquema colectivo (tres (3) de los hombres de protección aprobados ejercerán la función de conductor y los seis (6) hombres de protección restante ejercerán la función de escolta)".* Las medidas individuales son *"(1) medio de comunicación y un (1) chaleco blindado".*

101. Desde el año 2003 hasta la fecha, las autoridades competentes le han asignado al líder indígena GJD diferentes medidas de protección para

---

en contra de un concepto especializado de uno de los grupos de valoración internos de la UNP. Al valorar si algún ciudadano está sometido a riesgos desproporcionados que no tiene el deber de soportar, o al definir las respectivas medidas de seguridad, las autoridades competentes tienen la obligación de motivar de manera suficiente sus decisiones a partir de estudios técnicos, en aras de respetar los derechos a la seguridad personal y el debido proceso de los solicitantes, y desarrollar los principios de causalidad e idoneidad que orientan la prestación del servicio de protección".

[192] Cno. Fl. 26.

[193] Cno. 1. Fl. 73.

[194] Cno. Fl. 27.

garantizar su derecho fundamental a la seguridad personal. Del 2003 al 2014, el Ministerio del Interior le asignó un esquema de seguridad compuesto de dos hombres de protección y un vehículo convencional. En el 2015, como consecuencia de la calificación de su nivel de riesgo en 50.55%, se le incrementó el esquema de protección. Así, además de los dos hombres de protección, se le otorgó un vehículo blindado (camioneta Toyota Prado 2012 blindaje, nivel III), un medio de comunicación y un chaleco blindado.

102. En el 2017, el nivel de riesgo del señor GJD fue calificado como ordinario, con calificación 40%, por lo que se procedió al desmonte gradual de las medidas de protección. Por lo tanto, según las pruebas obrantes en el expediente, el líder indígena GJD permaneció sin medidas de protección de julio de 2017 a enero de 2018, lapso durante el cual interpuso los recursos administrativos ordinarios e interpuso la acción de tutela objeto del presente análisis (*párr. 7, 8 y 9*). Finalmente, en el 2018, como resultado de la evaluación anual adelantada por el equipo técnico de la UNP [195], el GVP y el Cerrem ponderaron el riesgo del señor GJD "*como extraordinario con una matriz 54.99%"*[196] y, en consecuencia, se le otorgaron las medidas colectivas e individuales señaladas en el *párr. 100.*

103. Lo anterior se sintetiza en el siguiente cuadro:

Evolución de las medidas de protección del líder indígena GJD	
CIDH. 2003	Un vehículo convencional y dos hombres de protección
Resolución 712 de 26 de diciembre de 2014. Ratifica medidas de protección.	Un vehículo convencional y dos hombres de protección
Resolución 305 de 14 de diciembre de 2015. Riesgo extraordinario con matriz 50.55%	Esquema de protección tipo dos: 1. Un vehículo blindado / Camioneta Toyota prado 2012 blindaje nivel III. 2. Dos hombres de protección 3. Implementar un medio de comunicación y un chaleco blindado
Resolución 1612 de 21 de marzo de 2017. Se suspenden medidas de protección. Riesgo	Desmonte gradual: 1. Finalizar un vehículo blindado y un hombre de protección 2. Ratificar un medio de comunicación, un chaleco blindado y un hombre de protección por tres meses.

[195] Parágrafo 2 del artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015 modificado por el Decreto 567 de 2016 "*El nivel de riesgo de las personas que hacen parte del Programa de Protección será revaluado una vez al año, o antes si existen nuevos hechos que puedan generar una variación del riesgo".*

[196] De acuerdo con la comunicación de la UNP al auto de pruebas de 11 de julio de 2018, de julio 17 de 2018, se señaló "el profesional analista del Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información CTRAI, realizó la recopilación y análisis de la información "*in situ*". Es decir, adelantó las labores de campo, verificaciones.

ordinario con matriz 40.00%	
Resolución 112 de 5 de enero de 2018. Riesgo ponderado como extraordinario con matriz de 54.99%	Tres esquemas de protección tipo 5 colectivos para 7 personas: 1. Tres vehículos blindados 2. Ratificar nueve hombres de protección con enfoque diferencial y/o de confianza al esquema colectivo: i) Tres de los hombres de protección aprobados ejercerán la función de conductor; ii) seis hombres de protección restante ejercerán la función de escoltas. 3. Implementar como medida individual un medio de comunicación y un chaleco blindado.
Resolución 0996 de 9 de febrero de 2018. Riesgo ponderado como extraordinario con matriz de 54.99%	Se ajustan las medidas de protección de la siguiente manera: 1. Ratificar tres esquemas de protección tipo 5 colectivos para 6 personas. 2. Finalizar tres vehículos blindados por solicitud expresa de los protegidos. 3. Implementar tres vehículos convencionales tracción 4x4 para terreno agreste al esquema colectivo 4. Ratificar nueve hombres de protección con enfoque diferencial y/o de confianza al esquema colectivo: i) Tres de los hombres de protección aprobados ejercerán la función de conductor; ii) seis hombres de protección restante ejercerán la función de escoltas. 5. Ratificar como medida individual un medio de comunicación y un chaleco blindado.

104. Con base en lo anterior, para la Sala resulta evidente la razonabilidad de la pretensión del actor. De un lado, en la actualidad, su nivel de riesgo es calificado como extraordinario, por lo cual, de conformidad con la jurisprudencia constitucional y el Decreto 4912 de 2011, es titular de las medidas de protección otorgadas por la UNP. De otro lado, su solicitud de reintegro del esquema de protección concedido mediante la Resolución 305 de 14 de diciembre de 2015 (el cual le fue otorgado con base en una calificación de 50.55%) es por completo razonable, habida cuenta de que, actualmente, su nivel de riesgo es aún mayor, esto es, calificado en 54.99 %. En otros términos, la Sala estima razonable que el accionante pretenda al menos el mismo esquema de protección, máxime dado que su calificación de riesgo ha incrementado en 4 %.

105. Si bien la Sala reconoce la autonomía de la UNP para adoptar, ajustar, modificar, suspender y finalizar las medidas de protección, fundada en la

experticia técnica y la libertad de configuración de la administración en esta materia, lo cierto es que *prima facie* no resulta razonable la reducción del esquema de protección del accionante a pesar de que la calificación de su riesgo personal incrementó en 4%. A su vez, para esta Corte tampoco resulta razonable que dicha decisión se hubiere adoptado sin justificación técnica alguna. En efecto, tras revisar las resoluciones 112 de 5 de enero y 996 de 9 de febrero, ambas de 2018, la Sala constata que la UNP omitió motivar, con base en argumentos técnicos, la decisión de adoptar las medidas de protección sugeridas por el Cerrem, a pesar de que incrementó la calificación de riesgo al que se encuentra expuesto el líder indígena GJD en comparación con la vigente entre los años 2015 y 2017. Tal como se señaló en la *sección 6*, si bien dicha autoridad tiene competencia para decidir sobre la adopción, la modificación, la suspensión y la finalización de las medidas de protección, estas decisiones deben fundarse, de manera precisa y suficiente, en los estudios y evaluaciones técnicas de seguridad del protegido.

106. En tales términos, la solicitud de protección del derecho fundamental a la seguridad personal del accionante es razonable, mientras que las medidas que actualmente la UNP le concede, *prima facie*, no garantizan la protección de este derecho fundamental. En el caso *sub examine*, el accionante solicitó *"reintegrar*[le] *las medidas de protección y prevención decretadas en las condiciones en las que se estaban ejecutando"*[197], esto implica que se reintegre el esquema de protección dispuesto mediante la Resolución 305 de 14 de diciembre de 2015, el cual estaba compuesto por *"un (1) vehículo blindado y dos (2) hombres de protección (…) un medio de comunicación y un (1) chaleco blindado"*[198].

107. Para esta Sala restituirle al accionante el esquema de protección concedido mediante la Resolución 305 de 14 de diciembre de 2015 es adecuado para garantizar su derecho fundamental a la seguridad personal. Esto es así por dos razones. En primer lugar, habida cuenta de sus componentes, dicho esquema de seguridad es el más completo de todos aquellos que se le han concedido al accionante desde el 2003, fecha en la cual la CIDH ordenó, como medida cautelar, garantizar su derecho fundamental a la seguridad personal. En segundo lugar, a la fecha, el accionante tiene la mayor calificación de riesgo extraordinario que ha tenido desde el 2003. Su calificación asciende a 54.99%. Es incluso mayor, en 4%, a la que tenía a la fecha de expedición de la Resolución 305 de 14 de diciembre de 2015. En estos términos, la Sala estima que resulta adecuado garantizarle al accionante el esquema de seguridad más completo que le ha sido concedido desde que es beneficiario de las medidas de protección, particularmente, en el momento en el cual afronta el mayor nivel de riesgo, según la calificación de las autoridades competentes.

108. Habida cuenta de su nivel de riesgo extraordinario y de la calificación del mismo, la Sala estima que es indispensable ordenarle a la UNP restituir el

---

[197] Cno. Fl. 26.
[198] Cno. 1. Fl. 73.

esquema de protección que le había sido concedido al accionante mediante la Resolución 305 de 14 de diciembre de 2015. Ahora bien, esta alternativa resulta ser la menos lesiva para la libertad de configuración de la administración y de su autonomía *siempre que sea temporal*. Esto es así por dos razones. En primer lugar, la Corte reconoce que la administración –en este caso, la UNP– tiene la competencia legal, así como la capacidad administrativa y técnica, para evaluar la situación de riesgo de las personas y determinar, según los criterios técnicos, de disponibilidad y de uso eficiente de los recursos, la adopción, el ajuste, la suspensión o la finalización de las medidas de protección. En segundo lugar, la concesión de las medidas de protección está fundada en el principio de temporalidad, el cual, según lo previsto por el artículo 2.15 del Decreto 4912 de 2011, implica que "*las medidas de protección tienen carácter temporal y se mantendrán mientras subsista un nivel de riesgo extraordinario o extremo, o en tanto la persona permanezca en el cargo, según el caso*". A la luz de este principio, el parágrafo 2 del artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015, modificado por el Decreto 567 de 2016, prevé que "*el nivel de riesgo de las personas que hacen parte del Programa de Protección será revaluado una vez al año, o antes si existen nuevos hechos que puedan generar una variación del riesgo".*

109. Finalmente, esta medida tiene la capacidad de satisfacer el derecho a la seguridad personal, y en todo caso, respeta las competencias de la UNP. En relación con lo primero, la solicitud del accionante corresponde con el esquema de seguridad más completo de los que le han sido concedidos desde el año 2003. En relación con lo segundo, no se afecta la libertad de configuración de la UNP y de su autonomía. Lo anterior, por cuanto la protección concedida se limita a un lapso de 4 meses, durante el cual, tras llevar a cabo los estudios de seguridad del accionante, la UNP podrá adoptar las decisiones que correspondan sobre el esquema de seguridad concedido, según la calificación de riesgo del accionante. Restituir el esquema de protección en los términos señalados no anula ni vulnera la autonomía de la UNP para decidir sobre las medidas de protección ni le impone una carga excesiva. Por el contrario, habida cuenta de su temporalidad, para la Corte es claro que la concesión de lo pretendido por el accionante representa una carga que razonablemente puede asumir la UNP y que, en todo caso, está sujeta a un nuevo estudio de seguridad y a la decisión que esta entidad adopte en relación con la necesidad y adopción de las medidas de protección a favor del accionante. En todo caso, como se señaló en la *sección 6*, si bien dicha autoridad tiene competencia para decidir sobre la adopción, la modificación, la suspensión y la finalización de las medidas de protección, estas decisiones deben fundarse, de manera precisa y suficiente, en los estudios y evaluaciones técnicas de seguridad del protegido.

8. Síntesis de la decisión

110. La presente acción de tutela fue interpuesta por el Defensor Público de la Defensoría del Pueblo – Regional Caldas, a favor del líder indígena GJD, con el propósito de lograr el amparo de sus derechos fundamentales, en particular,

de su derecho a la seguridad personal. Lo anterior, por cuanto la UNP le retiró las medidas de protección que le habían sido concedidas en cumplimiento de las medidas cautelares ordenadas por parte de la CIDH. Por tal razón, tal como se señaló en el *párr.* 10, formuló dos pretensiones. La primera es *"reintegrar*[le] *las medidas de protección y prevención decretadas en las condiciones en las que se estaban ejecutando"*[199]. La segunda consiste en *"concertar un protocolo con el Cridec, para el análisis de riesgo de las personas beneficiarias de las medidas cautelares con el fin de que sean acordes a las particularidades del pueblo Z y la grave situación de riesgo"* [200].

111. El *a quo* concedió la acción de tutela como mecanismo transitorio para proteger los derechos fundamentales invocados y ordenó suspender el acto administrativo que resolvió finalizar las medidas de protección asignadas al accionante. El *ad quem* revocó esta decisión, pues, en su criterio, no le corresponde al juez constitucional determinar si una persona es o no sujeto de un específico esquema de seguridad, dado que para ello existen otros procedimientos administrativos idóneos.

112. En relación con la legitimación en la causa por activa, la Corte determinó que el líder indígena si estaba legitimado para actuar en el marco de la presente actuación. Frente a la legitimación en la causa por pasiva, la Corte concluyó que si bien la UNP si estaba legitimada para actuar en el presente asunto en condición de entidad demandada, no ocurría lo mismo con el Ministerio del Interior, el Municipio de Riosucio y el Cerrem. Esto, por cuanto *(i)* dichas entidades no son competentes para decidir sobre el otorgamiento, el ajuste, la suspensión o la finalización de las medidas de protección, como si lo es la UNP; *(ii)* no profirieron los actos que vulneraron el derecho fundamental a la seguridad personal, y *(iii)* además de mencionarlas en el primer párrafo de la acción de tutela, no se les endilga – ni mucho menos acredita – responsabilidad alguna en la amenaza o vulneración del derecho fundamental en el caso concreto.

113. En el marco del análisis de subsidiariedad, la Corte concluyó que la primera pretensión formulada por el accionante sí satisface este requisito, mientras que la segunda, no. En efecto, la solicitud de reintegro del esquema de protección al accionante sí satisface el requisito de subsidiariedad, de conformidad con la jurisprudencia constitucional sobre las medidas de protección para sujetos con nivel de riesgo extraordinario, como es el caso del accionante. Por su parte, la solicitud de *"concertar un protocolo con el Cridec, para el análisis de riesgo de las personas beneficiarias de las medidas cautelares"* es improcedente, por cuanto *(i)* busca la protección de la faceta colectiva de la participación de la comunidad señalada en el marco de la definición de uno de los componentes de la política de seguridad, para lo cual resulta procedente la acción popular (arts. 88 de la CP, 4 de la Ley 472 de 1998 y 6 del Decreto 2591 de 1991) y *(ii)* el accionante no presentó argumento o

---

[199] Cno. Fl. 26.
[200] Cno. Fl. 27.

consideración alguna, ni en el expediente obran pruebas, que le permitan a esta Sala evidenciar la relación entre dicha solicitud y la vulneración del derecho fundamental del accionante a la seguridad personal o cualquier otro.

114. Con ocasión de las pruebas decretadas en sede de revisión, la Corte encontró acreditado que el accionante, a día de hoy, es beneficiario de un esquema de seguridad otorgado por la UNP en el año 2018. Por esta razón, la Corte estudió si, en el caso concreto, se configuraba carencia actual de objeto por hecho superado. Al respecto, la Corte concluyó que no. Esto, por cuanto la pretensión del accionante no está satisfecha por completo. En efecto, el accionante solicitó que se le reintegre el esquema de seguridad que le había sido concedido desde el año 2015, compuesto de "*1. Un vehículo blindado / Camioneta Toyota prado 2012 blindaje nivel III. 2. Dos hombres de protección. y 3. Implementar un medio de comunicación y un chaleco blindado*". Por su parte, actualmente, el accionante es beneficiario de un esquema de protección compuesto de medidas de protección colectivas (compartidas con otros cinco líderes indígenas) e individuales (medio de comunicación y chaleco blindado). A todas luces, estas últimas no son suficientes para entender satisfecha la pretensión del accionante, por lo que esta Corte concluyó que no se configuró la carencia actual de objeto por hecho superado en el presente asunto.

115. En relación con el fondo del asunto, tras identificar el contenido del derecho fundamental a la seguridad personal y del deber de Estado de protección de tales sujetos, la Sala determinó que la pretensión de restitución del esquema de seguridad formulada por el accionante *es razonable*. De un lado, en la actualidad, su nivel de riesgo es calificado como extraordinario, por lo cual, de conformidad con la jurisprudencia constitucional y el Decreto 4912 de 2011, es titular de las medidas de protección otorgadas por la UNP. De otro lado, su solicitud de reintegro del esquema de protección concedido mediante la Resolución 305 de 14 de diciembre de 2015 (el cual le fue otorgado con base en una calificación de 50.55%) resulta adecuado para garantizar su derecho fundamental a la seguridad personal, habida cuenta de que, actualmente, su nivel de riesgo es aún mayor, esto es, calificado en 54.99 %. En otros términos, la Sala estima razonable que el accionante pretenda al menos el mismo esquema de protección a pesar de que su calificación de riesgo ha incrementado en 4 %.

116. Ahora bien, esta alternativa resulta ser la menos lesiva para la libertad de configuración de la administración y de su autonomía para valorar los niveles de riesgo y adoptar las medidas de protección que, conforme a los estudios técnicos resulten necesarias, siempre que sea *temporal*, esto es, por cuatro meses, lapso durante el cual la UNP deberá evaluar el nivel de riesgo actual al que se encuentra sometido el señor GJD y adoptar las decisiones que correspondan sobre su esquema de seguridad, según su calificación de riesgo.

III. DECISIÓN

Con base en las consideraciones expuestas, la Sala Primera de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR la sentencia de 23 de enero de 2018, proferida por la Sala de Decisión Civil–Familia del Tribunal Superior de Manizales, que negó el amparo de los derechos fundamentales del líder indígena GJD. En su lugar, **CONFIRMAR** parcialmente la sentencia de 17 de noviembre de 2017, por las razones expuestas en la presente decisión.

Segundo.- ORDENAR a la UNP que, dentro de las 48 horas siguientes a partir de la notificación de esta sentencia, reintegre al líder indígena GJD las medidas de protección asignadas mediante la Resolución 305 de 14 de diciembre de 2015. La UNP deberá mantener estas medidas de protección durante los próximos cuatro (4) meses, periodo en el cual deberá evaluar el nivel de riesgo actual al que se encuentra sometido el señor GJD, conforme a lo previsto en el Decreto 4912 de 2011, y adoptar las decisiones que correspondan sobre su esquema de seguridad, según su calificación de riesgo.

Tercero.- ADVERTIR a la Unidad Nacional de Protección que solo puede ajustar, modificar o finalizar las medidas de protección del accionante mediante actos administrativos debidamente motivados con razones técnicas concretas, individuales y suficientes, fundadas en las evaluaciones, los estudios y los conceptos técnicos emitidos por las instancias competentes sobre el nivel de riesgo del accionante.

Cuarto.- LIBRAR, por la Secretaría General de esta Corte, la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Comuníquese, notifíquese y cúmplase,

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada
Con salvamento parcial de voto

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General