

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

CONSEJERO PONENTE: DR. GERARDO ARENAS MONSALVE

Bogotá D.C., quince (15) de enero de dos mil quince (2015).

Expediente N°: 11001-03-15-000-2014-03081-00
Actor: Rodrigo Callejas Bedoya
Acción de Tutela

Decide la Sala la acción de tutela interpuesta mediante apoderado, por Rodrigo Callejas Bedoya contra la Nación – Ministerio del Interior, Unidad Nacional de Protección y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

EL ESCRITO DE TUTELA

Solicita en amparo de los derechos a la vida, integridad personal, movilidad, seguridad propia y de su familia, trabajo y libre desarrollo de la personalidad lo siguiente:

1. Se le ordene a la Unidad Nacional de Protección, aprobar oportunamente los viáticos que requieren los escoltas que le han sido asignados, cuando deba desplazarse a un municipio distinto al que reside, y mejorar su esquema de seguridad, a fin de pueda ejercer la actividad periodística de manera libre y segura.

Añade que debe ordenársele a la referida unidad mejorar el mencionado esquema, garantizando un equipo de comunicación.

2. Se ordene al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, destinar los recursos necesarios para los viáticos que requieren los escoltas de su esquema de seguridad.

Como hechos y consideraciones en los que sustentan sus pretensiones, expone lo siguiente (Fls. 1-7):

Señala que es el Director del periódico “Región Día” y que el 12 de abril de 2010 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, como medida cautelar le ordenó al Estado Colombiano, que adoptara en su favor los procedimientos necesarios para garantizar la vida e integridad física propia y de su familia, debido a los riesgos existentes por la actividad periodística que ejerce.

Agrega que el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá – Sala Laboral, mediante fallo de tutela del 19 de septiembre de 2012, le ordenó a la Unidad Nacional de Protección mantener las medidas de seguridad que han sido otorgadas para su protección y la de su familia.

Sostiene que por la actividad periodística que ejerce, de manera permanente debe desplazarse a la ciudad de Bogotá y a varios municipios del Departamento del Tolima, pero que actualmente las medidas de protección que se le han asignado, se restringen a su lugar de domicilio (Fresno -

Tolima), debido a que los escoltas que velan por su seguridad no se les autorizan los viáticos correspondientes para que puedan acompañarlo cuando debe salir del municipio donde reside.

Añade que hace aproximadamente dos meses no cuenta con equipo de comunicaciones dentro de su esquema de seguridad.

Destaca que en varias oportunidades se ha dirigido a la Unidad Nacional de Protección para solicitar los viáticos de los escoltas que velan por su seguridad, pero que aquellos no han sido autorizados y que dicha entidad el 20 de octubre de 2014 le indicó a las personas que se encuentra en similar situación, que debe agotarse un procedimiento relacionado con las solicitudes de desplazamiento, el cual estima es engorroso e inviable debido a la actividad que desempeña y a las responsabilidades propias de quien dirige un medio comunicación impreso del nivel departamental.

Indica que la Unidad Nacional de Protección no ha concertado la forma de garantizar eficazmente las medidas de protección que fueron decretadas por la Comisión Interamericana de Derecho Humanos, teniendo en cuenta que por la actividad periodística que ejerce, permanentemente debe desplazarse de su lugar de residencia.

Argumenta que por la anterior situación cada vez que debe dejar el Municipio de Fresno, sin contar con su esquema de seguridad, se ponen en riesgo sus derechos a la vida e integridad personal, y por ende, no puede movilizarse con libertad y tranquilidad ni ejercer de la misma forma su actividad laboral, situación que estima es contraria a los derechos invocados, y al deber del Estado de garantizar los mismos, previsto en la Constitución Política y en

instrumentos internacionales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, e incluso, la medida cautelar que en su favor y de su familia decretó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Finalmente destaca que el 21 de octubre de 2014 mediante llamada telefónica fue amenazado, situación que puso de presente a la Personería del Municipio de Fresno.

INTERVENCIONES

- El **Ministerio de Hacienda y Crédito Público** expuso lo siguiente (Fls. 71-74):

Frente a los hechos relatados por el accionante afirma que no le constan, y aclara que dentro de sus funciones no se encuentra la de *“suministrar protección de los derechos a la vida, libertad y seguridad de personas que se encuentran en situación de riesgo por la actividad o funciones políticas, públicas o humanitarias que desempeñen”* (Fl. 71).

Agrega que el anterior deber está a cargo de la Unidad Nacional de Protección, que cuenta con persona jurídica propia, autonomía administrativa y financiera, adscrita al Ministerio del Interior, de conformidad con el Decreto 4065 de 2011.

En ese orden de ideas sostiene que *“no puede legalmente ser llamado a atender las pretensiones formuladas individualmente por el accionante, en el sentido de destinar recursos para los viáticos requeridos para los escoltas del*

esquema de seguridad del accionante, porque no tiene competencia para resolver peticiones de otros órganos que cuentan con autonomía e independencia” (Fl. 72)

En tal sentido sostiene que no está legitimado en la causa en el presente asunto, y afirma que es la Unidad Nacional de Protección la llamada responder en el mismo, teniendo en cuenta adicionalmente, que de conformidad con el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, *“tiene la capacidad de coordinar y ordenar el gasto en desarrollo de las respectivas apropiaciones incorporadas como Sección del Presupuesto General de la Nación, para la atención de las necesidades planteadas por el actor en esta acción” (Fl. 72.)*.

- El **Ministerio del Interior** solicita ser desvinculado del presente trámite, argumentando fundamentalmente que la entidad llamada a responder por los hechos que motivan la interposición de la acción de tutela es la Unidad Nacional de Protección, de conformidad con lo previsto en los Decretos 4065 de 2011, 4912 de 2011, 1225 de 2012 y 2096 de 2012 (Fls. 84-87).

- La **Unidad Nacional de Protección** se opone al amparo solicitado por las siguientes razones (Fls. 92-104):

Indica que si bien es cierto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 12 de abril 2010 instó al Estado Colombiano a tomar medidas de protección en favor del señor Callejas, no especificó qué tipo de medidas debía adoptar.

Precisa que no obstante lo anterior desde el año 2012 al accionante se le ha asignado *“un (1) esquema de protección Tipo 2, conformado por un (1) vehículo blindado, dos (2) hombres de protección, un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco antibalas”*, medidas que han sido prorrogadas anualmente, pese que a los estudios de riesgo realizados al peticionario indican que el mismo se encuentra en el nivel de riesgo ordinario, en virtud del cual las medidas antes señaladas *“deben ser desmontadas conforme lo dispone el artículo 46 del Decreto 4912 de 2011” (Fl. 93)*.

Precisa que durante los años 2012 a 2014 se le han practicado al actor tres estudios de seguridad, en los cuales se ha verificado que el nivel de riesgo para el mismo es ordinario, por lo que no se requieren medidas de protección, sin embargo que las mismas se han mantenido en cumplimiento de lo dispuesto por la Comisión Interamericana de Derecho Humanos, y lo ordenado en sentencia del 19 de septiembre de 2012 del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá – Sala Laboral, que dispuso lo siguiente:

“En virtud del amparo, ordenar a la Unidad Nacional de Protección, que dentro del término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente sentencia, mantenga las medidas de protección asignadas al actor y a los miembros de su familia, y de reevaluarse su nivel de riesgo, que implique el desmonte de ellas, previo a esto, deberá a través de las autoridades competentes del Estado, informar a la CIDH sobre la situación del actor y su familia y esperar la respuesta de ese organismo sobre la vigencia de los mecanismos de protección a él asignados”.

Sostiene que como de acuerdo a los estudios de seguridad practicados al demandante el mismo no debería ser beneficiario del programa de protección, mediante oficio del 19 de diciembre de 2012 dirigido al Director de Derechos Humanos y DIH del Ministerio de Relaciones Exteriores, solicitó que se allegara a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos los

estudios de seguridad del peticionario, para que se pronunciara frente a los mismos, pero que dicho organismo internacional no se ha pronunciado, por lo que se ha mantenido en favor de aquel el esquema de seguridad tipo 2.

En ese orden de ideas argumenta que *“el señor Callejas Bedoya no ostenta ningún tipo de riesgo en el territorio donde desarrolla sus actividades periodísticas, motivo por el cual la asignación de viáticos a sus escoltas, se puede considerar detrimento patrimonial, en el sentido de que según los estudios de nivel de riesgo adelantados en favor del señor Callejas Bedoya, no evidencian situación de vulnerabilidad, riesgo y amenaza, que atenten contra la seguridad del accionante, por ende la asignación de viáticos a su esquema de seguridad, no se considera viable”* (Fl. 95).

Indica que con el fin de asegurar el uso adecuado de los recursos del Estado, se implementó un procedimiento de solicitud de viáticos para esquemas de seguridad, en el cual los beneficiarios de las medidas de protección con 48 horas de antelación, deben informar los lugares y fechas de su desplazamiento, a fin de que se analice si es o no procedente que los acompañe el sistema de seguridad.

Manifiesta que lo anterior está en consonancia con los compromisos previstos para las personas beneficiarias del programa de protección, en el artículo 48 del Decreto 1225 de 2012.

En el caso del actor indica que el esquema de seguridad que se le ha brindado y mantenido, pese a que su situación de riesgo es ordinaria, tiene cobertura en el lugar donde cotidianamente desempeña su actividad laboral (Freno - Tolima), pero que no está contemplado para acompañar al

petionario a otras zonas, en razón a que en éstas no se han establecido amenazas o situaciones de riesgo que justifiquen la asignación de viáticos a sus escoltas.

Argumenta que se causaría un detrimento patrimonial si se autorizaran los referidos viáticos, y por ende que el esquema de seguridad del demandante debe acompañar a este a lugares distintos al municipio donde cotidianamente trabaja, aunque de conformidad con los estudios realizados, se ha establecido que en tales lugares no se presentan situaciones de riesgo, y por consiguiente, que no se necesitan medidas de protección.

Asevera que “en ninguno de los hechos expuestos por la parte accionante, se evidencia que en los desplazamientos realizados por el señor Callejas Bedoya, sin los hombres de protección que se encuentran asignados a su esquema, el beneficiario haya sido víctima de algún tipo de riesgo, entonces sus desplazamientos se adelantaron de manera tranquila sin ningún tipo de riesgo, realizando las labores de periodista que adelanta como actividades laborales” (Fl. 99).

Añade que revisadas sus bases de datos, advierte que el accionante no informó a la Unidad Nacional de Protección de la llamada anónima que en el escrito de tutela afirma recibió el 21 de octubre de 2014, frente a la cual destaca el compromiso de las personas beneficiarias del programa de protección, de reportar los incidentes que pongan en peligro su vida, integridad, libertad y seguridad o la de su núcleo familiar.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

De conformidad con los documentos aportados por la parte accionante y el informe rendido por la Unidad Nacional de Protección al presente trámite, se evidencia que el 12 de abril de 2010 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, como medida cautelar, le solicitó al Gobierno Colombiano que adoptara las medias necesarias para garantizar la vida e integridad física del periodista Rodrigo Callejas Bedoya y su familia (Fls. 9-10).

Lo anterior, por las amenazas que recibió el señor Rodrigo Callejas Bedoya con ocasión a la actividad de periodista que ejerce, según lo informado por el peticionario y la sentencia del 19 de septiembre de 2012 del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá – Sala de Decisión Laboral (Fls. 28 – 46).

Sobre el particular al consultar la página web de la Organización de Estados Americanos¹, se evidencia en los siguientes términos que en efecto en favor del actor y su familia se concedió la referida medida cautelar, en atención a las amenazas y hostigamientos sufridos con ocasión a la actividad de periodista que el demandante viene ejerciendo:

“MC 36-10 - Rodrigo Callejas Bedoya y familia, Colombia

El 12 de abril de 2010, la CIDH otorgó medidas cautelares a favor de Rodrigo Callejas Bedoya y su familia, en Colombia. En la solicitud de medida cautelar se alega que Rodrigo Callejas Bedoya ha sido objeto de amenazas y hostigamientos, presuntamente **a causa de su labor como periodista independiente**, por lo que su vida e integridad personal, así como la de su familia, se encuentran en riesgo. La Comisión Interamericana solicitó al Estado de Colombia que adopte las medidas necesarias para garantizar la vida y la integridad física del periodista Rodrigo Callejas Bedoya y su familia; que concierte las medidas a adoptarse con los beneficiarios y sus representantes; y que informe sobre las acciones adoptadas a fin de investigar los hechos que

¹ www.oas.org (página consultada el 15 de enero de 2015).

dieron lugar a la adopción de medidas cautelares.”² (Destacado fuera de texto).

Asimismo se destaca que la Unidad Nacional de Protección sostiene que en cumplimiento de la referida medida cautelar, le ha asignado al señor Callejas “*un (1) esquema de protección Tipo 2, conformado por un (1) vehículo blindado, dos (2) hombres de protección, un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco antibalas*”, el cual ha mantenido a pesar de que todos los estudios de seguridad que le ha practicado al demandante, indican que el nivel de riesgo que se predica del mismo es ordinario, y por ende, que no requiere medidas especiales de protección.

La referida entidad afirma que ha mantenido las referidas medidas, en cumplimiento de lo establecido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y el fallo proferido el fallo de tutela proferido el 19 de septiembre de 2012 del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá – Sala de Decisión Laboral (Fls. 28 – 46) que su parte resolutive dispuso lo siguiente:

“PRIMERO: TUTELAR los derechos fundamentales del accionante.

SEGUNDO: En virtud del amparo, ORDENAR a la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN, que dentro del término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente sentencia, mantenga las medidas de protección asignadas al actor y a los miembros de su familia, y de reevaluarse su nivel de riesgo, que implique el desmonte de ellas, previo a esto, deberá a través de las autoridades competentes del Estado, informar a la CIDH sobre la situación del actor y su familia y esperar la respuesta de ese organismo sobre la vigencia de los mecanismos de protección a él asignados”.

Al revisar la sentencia antes señalada se evidencia que el actor presentó la acción de tutela que dio origen a la misma, ante la posibilidad que las

² www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp (página consultada el 15 de enero de 2015).

medidas de protección que le fueron concedidas se revocaran, de acuerdo al concepto de la Unidad Nacional de Protección, consistente en que no requería las mismas por encontrarse en el nivel de riesgo ordinario.

Frente a la referida situación el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá – Sala de Decisión Laboral, en atención al carácter vinculante de las medidas cautelares decretadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, consideró que el Estado Colombiano *“no tiene la discrecionalidad para decidir si acata o no”* las mismas, de manera tal que se deben mantener hasta que no exista una decisión distinta por el organismo internacional.

Por la anterior situación la Unidad Nacional de Protección informa que en el año 2012, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, ha buscado que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos conozca los estudios de seguridad que se le han practicado al actor, que a su juicio revelan que este ni su familia requieren medidas especiales de protección, a fin de que se pronuncie sobre el particular, sin embargo la entidad accionante sostiene que aún no ha recibido respuesta del organismo internacional.

De acuerdo con las anteriores circunstancias, advierte la Sala que en el caso de autos, de conformidad con la sentencia del 19 de septiembre de 2012 del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá – Sala de Decisión Laboral, que constituye una decisión que hizo tránsito a cosa juzgada, las medidas de protección otorgadas al actor y su familia, sólo pueden ser levantadas por disposición de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aspecto que afirma tiene claro la Unidad Nacional de Protección, al insistir que dichas medidas se han garantizado a pesar de que estima que las mismas no son necesarias de acuerdo a los estudios de seguridad llevados a cabo.

No obstante lo anterior, se evidencia en esta oportunidad que el accionante y la Unidad Nacional de Protección discuten un aspecto particular de las medidas de seguridad concedidas, consistente en si las mismas deben brindarse únicamente en el municipio de Fresno donde reside el accionante, o si deben garantizarse en todos los lugares donde el mismo desempeña la actividad periodística.

Se plantea en los anteriores términos la discusión objeto de estudio, en atención a que el actor considera contrario a los derechos fundamentales invocados que la Unidad Nacional de Protección no autorice los viáticos que requieren sus escoltas para que lo acompañen a lugares distintos al referido municipio, cuando debe desplazarse en razón a las responsabilidades que le asisten como Director del periódico “*Región al Día*”³; y por su parte la referida entidad argumenta que no ha autorizado los referidos viáticos, porque de acuerdo a los estudios de seguridad realizados al demandante, no existen amenazas o situaciones de riesgo que justifiquen garantizar el traslado de su esquema de protección a las zonas donde este se desplaza, motivo por el cual sostiene que de autorizarse el traslado del mismo se estaría incurriendo en un detrimento patrimonial, toda vez que se invertiría recursos para atender una necesidad que a su juicio es inexistente.

Expuesto en los términos antes señalados las posiciones de las partes, estima la Sala que el problema jurídico en el caso de autos consiste en establecer si la Unidad Nacional de Protección amenaza o vulnera los

³ De conformidad con la certificación del 3 de octubre de 2014, suscrita por la Presidenta de la Federación Colombiana de Periodistas, visible a folio 21 del expediente.

derechos fundamentales invocados, al restringir al municipio de Fresno el esquema de seguridad que fue dispuesto en favor del actor y su familia.

Para resolver el interrogante planteado, estima la Sala necesario destacar que la medida cautelar decretada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, tuvo su razón de ser en la situación riesgo para la vida e integridad personal del accionante y su familia, “*presuntamente a causa de su labor como periodista independiente*”, de manera tal que el oficio desempeñado por el demandante y las amenazas y hostigamientos que afirma haber recibido, constituyeron elementos determinantes para que el referido organismo internacional le solicitara al Estado Colombiano garantizar los mencionados derechos.

Dicho de otro modo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos preventivamente consideró que el señor Rodrigo Callejas Bedoya debido al ejercicio de su actividad como periodista requería de medidas de protección especiales por parte del Estado Colombiano, so pena que su vida e integridad personal, o la de sus familiares se viera afectada.

Tener clara la anterior situación es de significativa importancia, en atención a que si bien es cierto la Comisión Interamericana como medida cautelar en términos generales dispuso que el Gobierno de Colombia debía adoptar “*las medidas necesarias para garantizar la vida e integridad física del periodista Rodrigo Callejas Bedoya y su familia (Fl. 9)*”, lo que implica que aquel cuenta con un margen de discrecionalidad para establecer qué medidas de protección se deben suministrar, también lo es que estas en todo caso deben estar orientadas a prevenir que el demandante y sus seres queridos puedan

verse afectados por las amenazas y hostigamientos que reciba el actor como consecuencia de su actividad periodística.

Es decir, el referido organismo internacional le impuso al Estado Colombiano la obligación particular de proteger la vida e integridad personal del demandante y su familia, frente a las situaciones de peligro que se puedan presentar con ocasión a la profesión que ejerce.

En ese orden de ideas constituye un asunto relevante a tener en cuenta que en el ejercicio de la profesión de periodista y como Director de un periódico regional, el peticionario de forma permanente se desplaza al interior del Departamento del Tolima y a la ciudad de Bogotá.

Se subraya que el actor ejerce su actividad periodística en distintos municipios del territorio nacional, en atención a que la Unidad Nacional de Protección informa que el esquema de seguridad que ha dispuesto para el mismo se desarrolla en el Municipio de Fresno, por el ser el domicilio del peticionario y el principal lugar donde el mismo desarrolla su actividad laboral, y que no se ejecuta en otras entidades territoriales, para lo cual argumenta que de conformidad con los estudios de seguridad realizados al accionante el mismo ni siquiera requiere de medidas especiales de protección.

A juicio de la Sala cuando la Unidad Nacional de Protección informa que el esquema de seguridad asignado al demandante y su familia sólo se le presta en el Municipio de Fresno, está reconociendo frente a las situaciones de riesgo para los derechos a la vida e integridad personal, que únicamente le está brindado al mismo medidas especiales de protección cuando ejerce su

profesión en el Municipio de Fresno, dicho de otro modo, que cuando el actor se encuentra en una entidad territorial diferente ejerciendo la labor de periodista, la parte demandada reconoce que no está garantizando para este medidas especiales de protección, porque considera que no se requieren las mismas.

Frente a la situación antes expuesta estima Sala que la Unidad Nacional de Protección al restringir las medidas de seguridad en favor del accionante y su familia al Municipio de Fresno, está desconociendo que dentro de los elementos relevantes por los que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos decretó la referida medida cautelar, se encuentran el oficio desempeñado por el demandante, y en virtud del ejercicio del mismo las situaciones de riesgo se pueden generar en cualquier parte del territorio nacional, y no sólo en el Municipio de Fresno, sobre todo cuando el actor por las responsabilidades de su cargo debe desplazarse permanentemente a varios municipios del Tolima y a la ciudad de Bogotá.

En efecto, si la Corte Interamericana decretó una medida cautelar en favor del peticionario y su familia, evaluando entre otras circunstancias las situaciones de riesgo que se pueden generar con ocasión a la actividad del periodismo, la Unidad Nacional de Protección no puede considerar que está cumpliendo plenamente la obligación que le fue impuesta, al brindar medidas especiales de protección únicamente en el Municipio de Fresno, como si en otros lugares el demandante no pudiese ver afectada su vida e integridad personal con ocasión a la labor que desempeña, que se reitera, no sólo tiene lugar en la referida entidad territorial.

Ahora bien, no se desconoce que la razón principal por la que la entidad demandada estima que el actor no necesita el esquema de protección en lugares distintos al Municipio de Fresno, e incluso ni siquiera en éste, es que los estudios de seguridad que se le han practicado a él y a sus familiares indican que se encuentra en un nivel de riesgo ordinario, en virtud del cual no se requieren medidas especiales de seguridad.

Sobre el particular debe precisarse que cuando la Unidad Nacional de Protección afirma que el actor ni su familia requieren medidas especiales de protección, está indicando que no comparte o que no se encuentran vigentes las razones que tuvo la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para decretar la referida medida cautelar, en tanto esta en su momento determinó que el demandante y su familia sí se encontraban en una situación de riesgo considerable con ocasión a la profesión del peticionario, situación que la entidad demandada sostiene es inexistente, con el fin de que el presente trámite se declare que las referidas medidas no son necesarias, que el actor no requiere acompañamiento del personal de seguridad cuando se desplaza de su lugar de residencia, y por ende, que si se destinan recursos para tal efecto, se está causando un detrimento patrimonial para el Estado.

En los términos antes expuestos, sería del caso analizar pormenorizadamente los estudios de seguridad que ha realizado la Unidad Nacional de Protección frente a la situación del demandante y su familia, e incluso, contrastar los mismos con las situaciones de peligro que este ha invocado, empero, no puede desconocerse que dicho análisis en el caso de autos está llamado a realizarse por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en atención a que fue la autoridad que determinó que el demandante y su núcleo familiar se encuentran en una situación de riesgo, y

quien dispuso que se adoptaran las medidas pertinentes para garantizar sus derechos a la vida e integridad personal.

Por lo anterior situación estima la Sala que acertadamente el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá – Sala de Decisión Laboral, en la sentencia del 19 de septiembre de 2012, le ordenó a la Unidad Nacional de Protección que mantuviera las medidas de seguridad otorgadas al actor y a su núcleo familiar, aunque esta considerara que las mismas no eran necesarias, toda vez que en virtud de la medida cautelar decretada por la Comisión Interamericana de Derecho Humanos, es dicho organismo internacional quien debe definir si las mencionadas medidas pueden levantarse.

Sobre el particular estima la Sala pertinente tener en cuenta las siguientes consideraciones de la sentencia T-435 de 2009 de la Corte Constitucional⁴, en la que se destaca el carácter vinculante de las medidas cautelares de la Comisión Interamericana de Derecho Humanos para el Estado Colombiano:

4.2.6 “Naturaleza jurídica y obligatoriedad de las medidas cautelares adoptadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

⁴ M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

En la Sentencia T-524 del 20 de mayo de 2005⁵, reiterando lo sostenido por la Corporación en providencia T-558 del 10 de julio de 2003⁶ y T-385 del 12 de abril de 2005⁷, con ocasión de un amparo interpuesto por el beneficiado por una medida cautelar de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, quien alegaba que el Estado colombiano no le había brindado las medidas de protección necesarias para la guarda de sus derechos como lo había ordenado el organismo, la Corte estudio el alcance y naturaleza jurídica de las mismas.

4.2.6.1. Naturaleza jurídica de las Medidas Cautelares de la Comisión

En relación con **la naturaleza jurídica de las medidas cautelares**, éstas han sido definidas como: *"(u)n acto jurídico adoptado por un organismo internacional de protección de los derechos fundamentales mediante el cual se conmina al Estado demandado para que adopte, en el menor tiempo posible, todas las medidas necesarias, de orden administrativo o judicial, a fin de que cese una amenaza que se cierne sobre un derecho humano determinado. La práctica de la CIDH en la materia muestra además que tales medidas, decretadas por un órgano de naturaleza cuasijurisdiccional, pueden ser adoptadas en el curso de un proceso que se adelanta contra un Estado Parte o incluso sin que haya sido presentada aún la demanda, es decir, como una especie de medida cautelar previa."*⁸

⁵ M.P. Humberto Sierra Porto

⁶ M.P. Clara Inés Vargas Hernández

⁷ M.P. Rodrigo Escobar Gil

⁸ Ver sentencia T-558 de 2003. En este fallo la Corte se ocupó del caso de una ciudadana cuyo hijo fue objeto de desaparición forzada por fuerzas del Estado. Ante este evento, la peticionaria decidió acudir a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para solicitar la protección de su vida e integridad personal, así como de todos los miembros de la familia. La CIDH ordenó al Estado colombiano que implementara las medidas de protección necesarias para garantizar la integridad y la vida de la familia. Días después, miembros de organismos del Estado colombiano ingresaron a la casa de la peticionaria y torturaron a uno de los miembros de la familia. Por ello, la solicitud de tutela iba encaminada a obtener el cumplimiento efectivo por parte del Estado colombiano de las medidas cautelares decretadas por la CIDH. La Sala Novena de Revisión consideró, en el asunto sometido a su consideración, que las medidas adelantadas por las autoridades estatales habían sido insuficientes para lograr el objetivo para el cual fueron decretadas, esto es, el cese de la amenaza contra la integridad y la vida de los miembros de la familia del ciudadano desaparecido tiempo atrás. En virtud de lo expuesto, la Corte concedió el amparo tutelar y conminó a las autoridades competentes a desplegar las actividades necesarias a fin de materializar la protección de que eran beneficiarios por la CIDH. Tal decisión fue tomada con base en las siguientes consideraciones: en primer lugar, la procedencia de la acción de tutela para solicitar la debida ejecución de medidas cautelares decretadas por la CIDH, en la medida en que existe coincidencia entre los propósitos perseguidos por las medidas cautelares y la acción de tutela, esto es, proteger los derechos humanos de las personas y, así, evitar que se consume un daño irremediable. De otra parte, por la fuerza vinculante de las medidas cautelares en el derecho interno, así como el deber

En cuanto al efecto de aquellas medidas cautelares en el ordenamiento interno, la Corporación ha establecido que las medidas cautelares decretadas por la CIDH “**comportan carácter vinculante a nivel interno**, por cuanto éste es un órgano de la Organización de Estados Americanos -OEA- del cual Colombia hace parte, al igual que es Estado Parte en la Convención Americana sobre Derechos Humanos que fue aprobada por la Ley 16 de 1972 y ratificada el 31 de julio de 1973. De igual manera, en razón a que el Estatuto de la CIDH fue adoptado por la Asamblea General de la OEA, en la cual participa Colombia. Y, en virtud de que la Convención, en tanto tratado de derechos humanos, según el artículo 93 constitucional, inciso primero, está incorporada al ordenamiento interno y hace parte del bloque de constitucionalidad”. Así mismo, concluyó que son incorporadas de manera automática a los ordenamientos jurídicos internos sin que se requiera una norma de transformación, como sería el caso de una ley, en consecuencia deben ser acatadas de buena fe por los Estados.

De igual manera, en las Sentencias **T-558 de 2003 y T- 385 de 2005**, la Corte indicó que, a pesar de la **acción de tutela no haber sido concebida para garantizar el cumplimiento interno de las medidas cautelares decretadas por un organismo internacional**, las circunstancias del caso puede convertir al amparo “*en el mecanismo idóneo a fin de obtener su efectivo cumplimiento, en atención a que tanto estas medidas como el mecanismo tutelar apuntan, principalmente, a prevenir un perjuicio irremediable en relación con la vulneración de algún derecho inherente al ser humano. Así, el juez de tutela puede emitir una orden específica para que las autoridades estatales protejan un derecho fundamental cuya amenaza o vulneración justificó la adopción de una medida cautelar por parte del órgano de protección internacional.*”⁹

Por último, en la sentencia **T-558 de 2003**, la Sala Novena de Revisión **estudió cuáles son las autoridades estatales llamadas a ejecutar las medidas cautelares decretadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos**¹⁰. En estos términos dijo que en cada caso deberá

de cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del Estado en los términos del artículo 2º Superior.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Lo establecido por la Sala Novena de Revisión de la Corte fue reiterado por las Salas Sexta y Segunda de Tutelas, en las providencias T-786 del 11 de septiembre de 2003 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y T-327 del 15 de abril de 2004 M.P. Alfredo Beltrán Sierra, respectivamente. En este último fallo, la Corte consideró que la Brigada XVII, comandada por el General Pauxelino Gamboa Latorre había vulnerado de manera grave los derechos fundamentales de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó. La acción de tutela fue interpuesta por Javier Giraldo Moreno y coadyuvada por la Defensoría del Pueblo, en representación de varios miembros de dicha Comunidad de Paz. El actor refirió que la brigada demandada tenía un plan de exterminio contra las personas a nombre de quienes se solicitó el amparo tutelar, mediante montajes judiciales e, incluso, recurriendo al exterminio físico.

determinarse las autoridades responsables, sin embargo, teniendo en cuenta el ámbito de su competencia, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y la Procuraduría General de la Nación tienen un especial deber de vigilancia y coordinación del acatamiento de las órdenes proferidas por el organismo internacional.

4.2.6.2. Obligatoriedad de las medidas cautelares de la Comisión

Dijo la Corporación que ***“La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha sido considerada por la doctrina internacional¹¹ como un órgano cuasi-jurisdiccional, que posee algunos de los atributos de un tribunal, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pero no todos. Así, el autor Daniel O'Donnell señala que la CIDH comparte elementos comunes con los tribunales como los siguientes: (i) su competencia está definida por un tratado y/o un estatuto aprobado por una organización internacional, (ii) es permanente, autónoma y dotada de garantías de independencia y, (iii) sus decisiones se basan en el derecho internacional y son fundadas. La característica que la distingue de los tribunales es que la obligatoriedad de sus pronunciamientos no está consagrada por un instrumento¹².***

En estos términos, consideró la Corporación que las organizaciones internacionales pueden, de conformidad con el tratado multilateral constitutivo de cada una de ellas, adoptar actos jurídicos unilaterales de diversa denominación y con distintos efectos jurídicos como son: resoluciones, recomendaciones, decisiones, opiniones consultivas, medidas provisionales, medidas cautelares o incluso sentencias, como es el caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Por su parte, el artículo 44 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, estipula: *“Cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados Miembros de la Organización, puede presentar a la Comisión peticiones que contengan denuncias o quejas de violación de esta Convención por un Estado Parte.”*

Estas personas, además, eran beneficiarias de medidas cautelares decretadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La Corte Constitucional, entonces, concedió el amparo de los ciudadanos pertenecientes a la Comunidad de Paz, reiterando la tesis de la posición de garante de las fuerzas militares, establecida en la sentencia SU-1184 de 2001 y ordenó a la Brigada comandada por el General Gamboa Latorre dar estricto cumplimiento a la Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, mediante la cual decretó medidas cautelares a favor de la comunidad.

¹¹ O'Donnell Daniel, Derecho internacional de los derechos humanos. Normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano, Bogotá: Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2004, pp. 50-52.

¹² *Ibidem*, pp. 50-51.

Dentro del marco de las denuncias relativas a presuntas violaciones de derechos consagrados en la **Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Comisión puede decretar medidas cautelares tendientes a evitar daños irreparables a las personas que solicitan protección.** Así, el nuevo Reglamento de la CIDH que entró en vigencia el 1º de mayo de 2001, estipuló sobre las medidas cautelares:

"Artículo 25. Medidas cautelares.

1. En caso de gravedad y urgencia y toda vez que resulte necesario de acuerdo a la información disponible, la Comisión podrá, a iniciativa propia o a petición de parte, solicitar al Estado de que se trate la adopción de medidas cautelares para evitar daños irreparables a las personas.

2. Si la Comisión no está reunida, el Presidente, o a falta de éste, uno de los Vicepresidentes, consultará por medio de la Secretaría Ejecutiva con los demás miembros sobre la aplicación de lo dispuesto en párrafo anterior. Si no fuera posible hacer la consulta dentro de un plazo razonable de acuerdo a las circunstancias, el Presidente tomará la decisión, en nombre de la Comisión y la comunicará a sus miembros.

3. La Comisión podrá solicitar información a las partes interesadas sobre cualquier asunto relacionado con la adopción y vigencia de las medidas cautelares.

4. El otorgamiento de tales medidas y su adopción por el Estado no constituirá prejuzgamiento sobre el fondo de la cuestión."

Se concluye entonces que la adopción de medidas **cautelares por parte de la Comisión Interamericana se encuentra limitada a los casos graves y urgentes en los que se presente una amenaza contra un derecho humano** reconocido en alguno de los instrumentos internacionales a los que alude el artículo 23 del Reglamento, esto es: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Protocolo Adicional sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Protocolo Relativo a la Abolición de la Pena de Muerte, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, la Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer."

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, en atención a la naturaleza de las medidas cautelares decretadas por la Comisión Interamericana de Derecho Humanos, si la Unidad Nacional de Protección estima que las medidas especiales de seguridad asignadas en favor del accionante y su familia no son necesarias, debido a que no se encuentran en una situación de riesgo extraordinario, debe adelantar las gestiones pertinentes para ventilar tal situación ante el referido organismo internacional, y mientras este adopta una decisión, dar pleno cumplimiento a la referida medida cautelar.

Sobre el particular la entidad demandada indica que ya adelantó las gestiones pertinentes para que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos analizara los estudios de seguridad del demandante, pero que esta aún no se ha pronunciado, por lo que ha afirma ha mantenido las medidas de seguridad en favor del señor Callejas Bedoya y su familia, sin embargo, como líneas atrás se expuso, al restringir el desarrollo de estas en el Municipio de Fresno, desconoció que el accionante puede verse expuesto a situaciones de riesgo en virtud de su profesión en otras entidades territoriales, situaciones de peligro que mientras se encuentre vigente la medida cautelar del referido organismo internacional, deben considerarse por el Estado Colombiano a fin de garantizar un margen de protección especial.

En ese orden de ideas se reitera, mientras se encuentre vigente la medida cautelar decretada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en favor del accionante y su núcleo familiar, el Estado Colombiano tiene la obligación de garantizar medidas especiales de protección para la vida e integridad física de aquellos, ante las situaciones de riesgo que se puedan presentar por el ejercicio de la actividad periodística del señor Callejas

Bedoya, situaciones que no sólo pueden presentarse en el Municipio de Fresno, por lo que la cobertura del sistema de seguridad no puede limitarse a dicho municipio, so pena de poner en riesgo los derechos fundamentales antes señalados, que fueron preventivamente protegidos por el mencionado organismo internacional.

Por lo tanto en amparo de los derechos fundamentales a la vida e integridad física del peticionario, se le ordenará a la Unidad Nacional de Protección que mientras continúe vigente la medida cautelar MC-36-10 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de manera inmediata adelante las gestiones pertinentes para garantizar que el esquema de seguridad previsto para el señor Rodrigo Callejas Bedoya, acompañe al mismo cuando por razón de su actividad laboral deba desplazarse a un municipio distinto al que reside.

Ahora bien lo anterior en manera alguna significa que el accionante no deba cumplir con los compromisos a cargo de quienes son beneficiarios de los programas de protección, entre ellos, *“informar mínimo con 24 horas de antelación, sobre cualquier desplazamiento que requiera coordinación institucional en diferentes lugares del país”* (artículo 48, numeral 7 del Decreto 4912 de 2011¹³), en tanto los mismos a juicio de la Sala constituyen requerimientos mínimos que las personas que se encuentran en una situación de riesgo deben cumplir, para que el Estado de manera eficiente y eficaz puedan administrar los recursos necesarios para garantizar las medidas de protección.

¹³ “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”.

En tal sentido, aunque el demandante resalte que por el ejercicio de su profesión en algunas oportunidades de manera imprevista debe desplazarse a distintas entidades territoriales, por lo que califica engorrosos e inviables los procedimientos que establece la Unidad Nacional de Protección para garantizar su seguridad (Fl.2), considera la Sala que los mismos hacen parte de la carga mínima que deben asumir las personas que se encuentran en una situación especial de riesgo, quienes son los primeros llamados a prestar la colaboración necesaria para que el Estado pueda disponer lo necesario para garantizar su vida e integridad personal, como ocurre en el caso de autos.

En ese orden ideas, si bien es cierto algunos de los compromisos que deben cumplir las personas beneficiarias de los programas de protección, implican que deben restringirse en el ejercicio de sus actividades personales o laborales, o tomar cierta precauciones que les resulten incómodas, no puede perderse de vista que tales restricciones obedecen a la situación de riesgo en que se encuentran, y facilitan que el Estado pueda brindar eficazmente las medidas de protección pertinentes.

Por lo tanto, si bien es cierto el hecho que el accionante deba informar como mínimo con 24 horas de antelación sobre algún desplazamiento que deba realizar relacionado con actividad laboral, puede generar algunas dificultades en el ejercicio de su profesión, a juicio de la Sala las mismas se encuentran plenamente justificadas, en tanto tienen como fin que el Estado de manera coordinada disponga de los elementos necesarios para garantizar los derechos a la vida e integridad personal del peticionario, respecto de los cuales existe un pronunciamiento de carácter vinculante de un organismo

internacional, por lo que requieren un trato preferente, y que de verse afectados eventualmente haría nugatorio el ejercicio de otros derechos como el trabajo, la libre locomoción o libre desarrollo de la personalidad.

Asimismo se estima que si bien es cierto las restricciones que debe atender el actor, como informar previamente sobre su desplazamiento a la Unidad Nacional de Protección, en alguna medida pueden restringir el ejercicio de los derechos antes señalados, a juicio de la Sala tal limitación no es de tal entidad como predicar que estos se verán afectados en su núcleo esencial, en tanto no se le está impidiendo al actor que ejerza su profesión en los diferentes territorios del país, sino que tome algunas precauciones en el ejercicio de su actividad periodística, las cuales tienen como fin garantizar su vida e integridad personal, que de acuerdo a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se encuentran en riesgo.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley:

FALLA

PRIMERO: TUTÉLANSE los derechos a la vida e integridad personal del señor Rodrigo Callejas Bedoya.

SEGUNDO: En consecuencia, **ORDÉNASE** a la Unidad Nacional de Protección, que mientras continúe vigente la medida cautelar MC-36-10 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de manera inmediata adelante las gestiones pertinentes para garantizar que el esquema de

seguridad previsto para el señor Rodrigo Callejas Bedoya, acompañe al mismo cuando por razón de su actividad laboral deba desplazarse a un municipio distinto al que reside.

Se precisa que lo anterior en manera alguna significa que el accionante no deba cumplir con los compromisos mínimos de quienes son beneficiarios de los programas de protección, entre ellos, *“informar mínimo con 24 horas de antelación, sobre cualquier desplazamiento que requiera coordinación institucional en diferentes lugares del país”*, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Notifíquese en legal forma a las partes.

De no ser impugnada la presente providencia, remítase a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Discutida y aprobada en sesión de la fecha.

GERARDO ARENAS MONSALVE

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ
RINCON (E)

ALFONSO VARGAS