



Sentencia T-002/20

Referencia: expediente T-7.473.841

Acción de tutela instaurada por Javier Alfonso Alba Grimaldos en contra de la Unidad Nacional de Protección – UNP y el Ministerio del Interior.

Magistrada Ponente:
CRISTINA PARDO
SCHLESINGER

Bogotá D.C., catorce (14) de enero de dos mil veinte (2020)

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Alberto Rojas Ríos, José Fernando Reyes Cuartas y Cristina Pardo Schlesinger, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política, y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de las decisiones judiciales proferidas en primera instancia por el Juzgado Cuarenta y Siete Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá D.C. el nueve (9) de abril de dos mil diecinueve (2019) y en segunda instancia por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C. el veintinueve (29) de mayo de dos mil diecinueve (2019), en el proceso de tutela de la referencia.

La acción de amparo fue seleccionada para revisión por la Sala de Selección de Tutelas Número Siete de la Corte Constitucional¹ mediante Auto proferido el treinta (30) de julio de dos mil diecinueve (2019), notificado por estado el catorce (14) de agosto de la misma anualidad.

I. ANTECEDENTES

El señor Javier Alfonso Alba Grimaldos en nombre propio formuló acción de tutela para la protección de sus derechos fundamentales a la vida y a la seguridad personal, entre otros, por cuanto la Unidad Nacional de Protección – UNP mediante acto administrativo resolvió modificar el esquema de seguridad con el que contaba en su condición de Alcalde de la localidad de Bosa; es decir, suprimió el hombre de seguridad (escolta) e implementó un medio de comunicación en atención a las recomendaciones del Comité Especial de Servidores y Ex Servidores Públicos sobre el nivel de riesgo extraordinario que presenta el accionante.

1. La demanda

1.1. Javier Alfonso Alba Grimaldos manifestó que se desempeña como Alcalde Local de Bosa y dado los riesgos que representa su actuación como funcionario público de esa localidad, la Unidad Nacional de Protección – UNP² le asignó un esquema de seguridad que inicialmente comprendía un chaleco blindado, un botón de apoyo y un hombre de protección³.

1.2. El accionante aseguró que mediante Resolución No. 10221 del 6 de diciembre de 2018 la UNP ordenó el ajuste de las anteriores medidas de protección de la siguiente manera: *“ratificar un (1) chaleco blindado y un (1) botón de apoyo aprobados por el trámite de emergencia, finalizar un (1) hombre de protección aprobado por trámite de emergencia, implementar un (1) medio de comunicación y así mismo la implementación de las medidas preventivas de la Policía Nacional, esto en atención al nivel de riesgo extraordinario que pondero (sic) la valoración efectuada”*⁴. La anterior, decisión fue confirmada mediante Acto Administrativo No. 1389 de 2019.

1.3. El actor manifestó no estar de acuerdo con las medidas adoptadas por la unidad accionada pues *“no fue estudiada la ponderación conforme a los riesgos del cargo, [ni a] las amenazas de las organizaciones criminales existentes en la localidad de Bosa”*. Asimismo, el accionante insistió en que

¹ Integrada por las magistradas Cristina Pardo Schlesinger y Diana Fajardo Rivera.

² En adelante UNP.

³ Medidas de protección adoptadas mediante trámite de urgencia el 27 de julio de 2018, de conformidad con el artículo 2.4.1.2.9 del Decreto 1066 de 2015, modificado por el Decreto 567 de 2016.

⁴ Folio 1 del cuaderno principal. (En adelante se entenderá que todos los folios a los que se haga referencia hacen parte del cuaderno principal, a menos que se indique lo contrario).

no se tuvieron en cuenta “*las entrevistas a terceros que podían certificar y/o dar constancia de los operativos que he venido adelantando en coordinación con las autoridades, con el fin de combatir y desarticular las bandas criminales que azotan la Localidad*”⁵.

Al respecto, el Alcalde de Bosa arguyó que el analista encargado del correspondiente estudio no dio cumplimiento al protocolo de recolección y análisis de información, pues no entrevistó a terceros, ni a las autoridades distritales y locales, como tampoco realizó ninguna visita mediante la cual pudiera confirmar los riesgos inminentes a los que se encuentra expuesto en esa localidad.

1.4. Javier Alfonso Alba Grimaldos indicó que la UNP no estudió la ponderación conforme a los riesgos del cargo que desempeña ni a las amenazas de las organizaciones criminales existentes en la localidad de Bosa (bandas de micro tráfico, tierreros y delincuencia común). En esa medida, el demandante afirmó que “*cualquier eventualidad que pueda presentarse en atentados al suscrito, será responsabilidad exclusiva de la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN –UNP-, y del MINISTERIO DEL INTERIOR, al haberme despojado del esquema de seguridad, que es fundamental para el cumplimiento de mis funciones, como Alcalde Local de Bosa, y mi protección personal*”⁶.

Por lo anterior, solicitó (i) “*tutelar los derechos fundamentales de carácter constitucional consagrados en los artículos 02, 11, 13, 29, de la Constitución Nacional (sic), vulnerados de acuerdo con los hechos precitados en esta acción por la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN –UPN-*”; (ii) ordenar a la unidad accionada “*ratificar la asignación del hombre de protección, por presentarse defecto factico del Acto Administrativo por indebida argumentación probatoria y carencia de motivación del mencionado Acto*”; (iii) revocar las Resoluciones Nos. 10221 de 2018 y 1389 de 2019 proferidas por la UNP; y (iv) exhortar a la UNP a que no vuelva a “*incurrir en actos similares atentatorios de los derechos fundamentales, so pena de verse sometidos a las sanciones pertinentes para el caso y previstas en el decreto 2591 de 1991*”.

2. Contestación de la demanda

Mediante Auto del veintisiete (27) de marzo de dos mil diecinueve (2019) el Juzgado Cuarenta y Siete Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá admitió la acción de tutela de la referencia y ordenó correr traslado a

⁵ *Ibidem.*

⁶ Folio 1.

la Unidad Nacional de Protección y al Ministerio del Interior para que ejercieran su derecho de defensa y contradicción.

Asimismo, ordenó la vinculación al trámite tutelar de: *i*) el Comité Especial de Servidores y Ex Servidores Públicos; *ii*) la Alcaldía Mayor de Bogotá; *iii*) la Personería Local de Bosa; *iv*) la Policía Metropolitana de Bogotá; *v*) la Subsecretaría de Seguridad y Convivencia; y *vi*) la Fiscalía General de la Nación.

En cumplimiento de lo ordenado en la citada providencia, se recibieron las siguientes respuestas:

2.1. Fiscalía General de la Nación, Dirección Seccional Bogotá

La Directora Seccional de Bogotá de la Fiscalía General de la Nación, mediante escrito del veintiocho (28) de marzo de dos mil diecinueve (2019)⁷, se refirió a los hechos de la acción de tutela y solicitó desestimar las pretensiones del accionante frente a esa entidad.

La Dirección Seccional vinculada manifestó que una vez consultado el Sistema de Información Misional –SPOA, se observó que con el número de identidad del accionante, en un rango de consulta de los años 2017 a 2019, se registran las noticias criminales No. 110016000050201839166 y No. 110016000050201820225 a cargo de las Fiscalías 248 y 253, respectivamente, por las denuncias presentadas por Javier Alfonso Alba Grimaldos en calidad de Alcalde Local de Bosa por el punible de amenazas.

Asimismo, indicó que en atención a los hechos relacionados en el escrito de tutela ordenó la remisión de la acción de amparo a la Jefatura de la Unidad de Delitos Contra la Seguridad Pública, Libertad y otros, en aras de que se profiera el pronunciamiento pertinente por parte de esa dependencia.

Finalmente, la Fiscalía General de la Nación, Dirección Seccional Bogotá solicitó a la Corte que *“desestime pretensión alguna, por parte del aquí accionante frente a esta Dirección, observando lo expuesto, sin perjuicio de la respuesta que corresponda a las delegadas previamente anotadas⁸”*.

2.2. Personería de Bogotá

El veintiocho (28) de marzo de dos mil diecinueve (2019)⁹ la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Personería de Bogotá se pronunció sobre los hechos y

⁷ Folios 41 y 42.

⁸ Folio 43.

⁹ Folios 49 al 53.

pretensiones de la demanda y solicitó declarar la falta de legitimación en la causa por pasiva.

La autoridad vinculada indicó que el accionante puso en conocimiento a la Personería Local de Bosa sobre amenazas de las cuales había sido objeto como consecuencia de los operativos de seguridad ejecutados en esa localidad y solicitó medidas de protección.

La Personería de Bogotá informó que con el fin de dar el trámite pertinente a la anterior denuncia, se procedió a correr traslado a la Oficina de Asignaciones de la Fiscalía General de la Nación, al Comandante de la Policía Metropolitana de Bogotá y a la Subsecretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia.

Asimismo, manifestó que el 22 de marzo de 2019 el actor reiteró su denuncia y requirió protección inmediata por parte de las autoridades competentes. La anterior petición fue remitida a la Dirección de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional para lo pertinente.

La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Personería de Bogotá argumentó que existe falta de legitimación en la causa por pasiva pues su representada no afectó ninguna de las garantías alegadas por el peticionario y quienes deben atender las pretensiones del ciudadano Javier Alfonso Alba Grimaldos son la Unidad Nacional de Protección –UNP- y el Ministerio del Interior.

2.3. Fiscalía 253 Seccional

El veintiocho (28) de marzo de dos mil diecinueve (2019)¹⁰ el Fiscal 253 Seccional presentó escrito de contestación al asunto de la referencia e informó sobre el trámite impartido a la denuncia digital del 2 de noviembre de 2018 con número de radicado 110016000050201839166 y las actuaciones adelantadas en atención a la acción de tutela objeto de revisión.

La entidad vinculada manifestó que el 8 de febrero de 2019 dispuso el archivo de la referida denuncia por no reunir los elementos objetivos del tipo penal consagrado en el artículo 79 del C.P.P.

La Fiscalía 253 Seccional informó que al existir nuevos elementos materiales de prueba relacionados en la acción de tutela y que deben ser valorados dispuso reactivar las diligencias con el fin de que el accionante, mediante orden judicial, sea escuchado en entrevista para que aporte las evidencias que considere pertinentes sobre nuevas amenazas en su contra.

¹⁰ Folios 64 y 65.

Asimismo, el ente vinculado afirmó que se libraría orden de evaluación de riesgo y medida de protección ante el Comando de la Policía Metropolitana de Bogotá y la UNP para garantizar la seguridad del actor.

2.4. Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia

La Directora Jurídica y Contractual de la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia, mediante escrito del veintiocho (28) de marzo de dos mil diecinueve (2019)¹¹, se refirió a los hechos y pretensiones de la acción de tutela y solicitó declarar su improcedencia.

La Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia afirmó que dentro de sus funciones no se encuentra la de proveer el cuidado o protección de personas amenazadas, ni es la encargada de analizar las solicitudes de protección, evaluación de riesgos o implementación de medidas de seguridad personal de forma individual o colectiva.

La entidad vinculada indicó que su ámbito de acción va encaminado a garantizar el ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos del Distrito Capital a través de la planeación, implementación y evaluación de políticas públicas de seguridad, convivencia y acceso a la justicia; actividades que no tienen relación alguna con el estudio de riesgo y protección de las personas amenazadas que se encuentran en la capital del país.

Aunado a lo anterior, la referida secretaría alegó falta de legitimación en la causa por activa pues, en el marco de una acción judicial, no es legalmente factible atribuirle a una entidad pública el ejercicio de acciones u omisiones que se encuentran por fuera de las competencias que le atañen a la misma y que expresamente señalan la Constitución y la ley.

Por lo anterior, la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia solicitó *“denegar las pretensiones de la demanda y negar por improcedente la presente acción”*.

2.5. Policía Metropolitana de Bogotá

El veintiocho (28) de marzo de dos mil diecinueve (2019)¹² el Jefe de la Oficina de Asuntos Jurídicos de la Policía Metropolitana de Bogotá presentó escrito de contestación al asunto de la referencia y solicitó declarar la falta de legitimación en la causa por pasiva.

¹¹ Folios 87 y 88.

¹² Folios 104 al 107.

El Jefe de la Oficina de Asuntos Jurídicos de la entidad vinculada informó que una vez revisados los antecedentes de la Estación de Policía de Bosa, sobre los hechos de la presente acción constitucional, verificó que la solicitud hecha por el accionante para obtener un esquema de protección fue remitida a la UNP, en atención a su calidad de servidor público.

No obstante, la Policía Metropolitana de Bogotá indicó que a través del Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes se coordinó la implementación de medidas de prevención, consistentes en rondas y revistas en beneficio de la seguridad del accionante.

La autoridad policiva vinculada argumentó que la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para que el actor resuelva sus pretensiones al no evidenciarse un perjuicio irremediable. Asimismo, consideró que en el asunto objeto de revisión no se acreditó el requisito de legitimación en la causa por pasiva con relación a la Policía Metropolitana de Bogotá – Estación de Policía Bosa.

Por lo anterior, la entidad vinculada solicitó declarar la improcedencia de la acción de tutela de la referencia y de manera subsidiaria excluir a la Policía Metropolitana de Bogotá del trámite tutelar al configurarse el fenómeno de falta de legitimación en la causa por pasiva.

2.6. Unidad de Seguridad Pública, Salud Pública, Libertad Individual y otros

La Jefe de la Unidad de Seguridad Pública, Salud Pública, Libertad Individual y otros, mediante escrito del veintinueve (29) de marzo de dos mil diecinueve (2019)¹³, dio contestación a la acción de tutela objeto de revisión.

De manera sucinta la representante de la unidad vinculada manifestó que en el sistema misional SPOA registra la noticia criminal No. 110016000050201820225 donde aparece como víctima Javier Alfonso Alba Grimaldos, denuncia que fue instaurada por Cristian Francisco Pulido el 5 de julio de 2018, por hechos acaecidos el 27 de abril del mismo año. No obstante, aclaró que el referido caso se encuentra inactivo como quiera que la Fiscalía Delegada 253 ordenó el archivo de las diligencias por conducta atípica.

Aunado a lo anterior, la vinculada recordó que en esta oportunidad la acción de amparo está dirigida contra la Unidad Nacional de Protección – UNP y el

¹³ Folios 97 y 98.

Ministerio del Interior, autoridades que decidieron modificar el esquema de seguridad otorgado al accionante desde julio de 2018.

2.7. Unidad Nacional de Protección - UNP

La Líder del grupo de tutelas de la Oficina Asesora Jurídica de la Unidad Nacional de Protección - UNP, mediante escrito del veintinueve (29) de marzo de dos mil diecinueve (2019)¹⁴, dio contestación a la acción de tutela objeto de revisión y solicitó declarar la improcedencia de la misma o en su lugar negar el amparo de los derechos deprecados.

La UNP informó que en el año 2018 tuvo conocimiento de hechos relacionados con amenazas en contra del actor; circunstancia esta por la que el 27 de julio de esa anualidad implementó medidas de protección a favor del señor Javier Alfonso Alba Grilmaldos consistentes en: “*Un (1) Hombre de Protección, Un (1) Chaleco Blindado y Un (1) Botón de Apoyo*”. Las referidas medidas se otorgaron de manera temporal por tres (3) meses o hasta que culminara el estudio de nivel de riesgo.

La entidad accionada indicó que el peticionario fue evaluado según los parámetros establecidos en el Decreto 1066 de 2015 al ostentar la calidad de servidor público, cuyo resultado evidenció un nivel de riesgo extraordinario con una matriz de 53.33%. Razón por la cual, el 4 de diciembre de 2018 el Comité Especial de Servidores y Ex Servidores Públicos recomendó a la UNP implementar el siguiente esquema de protección en el caso del actor: (i) ratificar un chaleco blindado y un botón de apoyo; (ii) implementar un medio de comunicación PONAL; y (iii) finalizar un hombre de protección. Lo anterior, por un término de doce (12) meses.

La unidad demandada manifestó que los rangos de nivel del riesgo se mueven entre los siguientes porcentajes: **ordinario** con resultado hasta el 50%, **extraordinario** con resultados del 51% al 80% y **extremo** del 81% al 100%. En esa medida, afirmó que la inconformidad manifestada por el actor frente a las medidas otorgadas no quiere decir que las mismas no sean idóneas, pues la valoración porcentual es la que indica a los órganos competentes qué medidas de protección se deben implementar, teniendo en cuenta las funciones realizadas en ejercicio del cargo.

La Unidad Nacional de Protección argumentó que los hechos amenazantes por parte de bandas criminales en la localidad de Bosa, a los que hace referencia el actor en el escrito de tutela, fueron tenidos en cuenta por esa entidad al momento de realizar el estudio de nivel de riesgo. No obstante, la accionada

¹⁴Folios 74 y 173.

aclaró que la sola presentación de una denuncia no implica, *per se*, la configuración de nuevos hechos que sean indicativos de un riesgo mayor, pues son los entes administrativos competentes quienes pueden determinar el nivel de riesgo a través de sus diferentes delegados interinstitucionales.

En ese sentido, la Asesora Jurídica de la UNP arguyó que el señor Javier Alba Grimaldos pretende que se desconozca el procedimiento ordinario de la ruta de protección y el carácter subsidiario de la acción de tutela, pues la reevaluación del nivel del riesgo de los beneficiarios únicamente procede si existen nuevos hechos de amenaza que no hayan sido valorados en las evaluaciones de nivel de riesgo realizadas anteriormente.

Por lo anterior, la Unidad Nacional de Protección solicitó que se declare la improcedencia de la acción de tutela de la referencia pues el actor puede en cualquier momento solicitar que su caso sea revaluado en los términos del numeral 2° del artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015, modificado por el Decreto 567 de 2016, el cual es un requisito “*sine qua non*” para que el Comité Especial de Servidores Públicos y Ex Servidores Públicos pueda recomendar la implementación, el ajuste o la finalización de las medidas de protección.

Asimismo, la UNP indicó que en el caso en que esta Corporación considere procedente la acción de amparo se nieguen las pretensiones por cuanto esa entidad no ha vulnerado o amenazado derecho alguno en cabeza del accionante pues las medidas de protección actuales son las adecuadas para su caso.

2.8. Secretaría Distrital de Gobierno

El veintinueve (29) de marzo de dos mil diecinueve (2019)¹⁵ el Director Jurídico de la Secretaría Distrital de Gobierno presentó escrito de contestación al asunto de la referencia y solicitó desvincular a la entidad que representa del presente trámite.

El Director Jurídico de la Secretaría Distrital de Gobierno indicó que no tiene ninguna relación con los hechos expuestos en el escrito de tutela pues es claro que la acción va dirigida en contra de la Unidad Nacional de Protección – UNP, al ser la entidad competente para pronunciarse sobre las pretensiones del accionante.

El ente vinculado propuso la excepción denominada falta de legitimación en la causa por pasiva; toda vez que no está llamado a responder por los hechos

¹⁵ Folios 134 a 139.

de la tutela y la pretensión principal de la misma escapa de las funciones de la Secretaría Distrital de Gobierno, contenidas en el Decreto Distrital 411 del 30 de septiembre de 2016. Por lo anterior, el Director Jurídico de la Secretaría Distrital de Gobierno solicitó “*DESVINCULAR a mi representada de la Acción Constitucional*”.

2.9. Dirección de Derechos Humanos de la Secretaría Distrital de Gobierno

La Directora de Derechos Humanos de la Secretaría Distrital de Gobierno, mediante oficio del veintinueve (29) de marzo de dos mil diecinueve (2019)¹⁶, dio contestación al asunto de la referencia.

La dependencia vinculada indicó que esa entidad tiene como objetivo atender a los defensores de derechos humanos que residan en la ciudad de Bogotá y que se encuentren bajo una posible situación de riesgo o amenaza como consecuencia del ejercicio de su labor, a través del otorgamiento de medidas transitorias para salvaguardar sus derechos fundamentales a la vida, a la libertad, a la seguridad y a la integridad personal.

La Dirección de Derechos Humanos informó que el 16 de abril de 2018 el actor puso en conocimiento a esa entidad de las amenazas en su contra por los operativos de seguridad que incluían sellamientos y desalojos que había venido desarrollando en su calidad de Alcalde Local de Bosa. Por lo anterior, solicitó un estudio de nivel de riesgo a la UNP, mediante Oficio No. 20183100165901 y requirió el apoyo de la Policía Metropolitana de Bogotá.

El ente vinculado manifestó que el 24 de mayo de 2018 la UNP le informó acerca del trámite adelantado en el caso particular, indicando que había dado inicio al programa ordinario de protección. No obstante, afirmó que el 27 de julio de 2018 el accionante requirió nuevamente atención y orientación jurídica al exponer que había sido objeto de una amenaza con arma de fuego el día 26 del mismo mes y año.

Por lo anterior, la Directora de Derechos Humanos de la Secretaría Distrital de Gobierno manifestó que solicitó a la UNP la implementación de medidas de emergencia a favor del peticionario, atendiendo lo establecido en el artículo 2.4.1.2.9 del Decreto 1066 de 2015. Adicionalmente, expuso que reiteró la solicitud de medidas preventivas a la Policía Nacional.

2.10. Ministerio del Interior

¹⁶ Folios 140 a 141.

La Sala aclara que el 27 de marzo de 2019 el Juzgado Cuarenta y Siete Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Bogotá D.C. corrió traslado de la presente acción de tutela al Ministerio del Interior en calidad de parte accionada. No obstante, a folio 196 del cuaderno principal del expediente, la referida autoridad judicial deja constancia sobre que *“a pesar de haber sido notificada en debida forma de la demanda de tutela y sus anexos, una vez cumplido el término concedido por el Despacho se mantuvo silente, por ello, de ser necesario se darán por ciertos los hechos relacionados dentro de la acción constitucional, en lo que tiene que ver con esa entidad”*.

3. Sentencias objeto de revisión

3.1. Primera Instancia

Mediante providencia del nueve (9) de abril de dos mil diecinueve (2019) el Juzgado Cuarenta y Siete Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá D.C. declaró improcedente la acción de tutela promovida por Javier Alfonso Alba Grimaldos en contra de la Unidad Nacional de Protección – UNP y el Ministerio del Interior.

Luego de referirse a lo expuesto por la UNP y la Policía Metropolitana de Bogotá dentro del trámite tutelar, el juez de primera instancia precisó que la unidad accionada actuó bajo la normativa que regula la materia y que en esa medida no se puede afirmar que se le esté vulnerando derecho fundamental alguno al accionante.

El *a quo* indicó que si el peticionario pretende la revocatoria de los actos administrativos mediante los cuales se modificó su esquema de seguridad, debe acudir ante la jurisdicción contenciosa administrativa, escenario idóneo para controvertir la legalidad de dichos actos, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011.

Adicionalmente, la autoridad judicial advirtió que aun cuando el accionante le atribuye responsabilidad al Estado de algún hecho futuro que se pueda generar en contra de su integridad, no acreditó en debida forma circunstancias que obliguen al juez de tutela a conceder el amparo aunque sea de manera transitoria, pues únicamente manifestó haber recibido amenazas, las cuales fueron puestas en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación, entidad que decidió su archivo por atipicidad de la conducta.

Por lo anterior, el *a quo* concluyó que no cumplió con el requisito de subsidiaridad y declaró improcedente el amparo de tutela incoado por Javier Alfonso Alba Grimaldos.

3.2. Impugnación

El señor Javier Alfonso Alba Grimaldos presentó escrito de impugnación en el que afirmó que el juez de primera instancia no consideró el riesgo permanente en el que se encuentra debido al desempeño de sus funciones como Alcalde de la localidad de Bosa.

El accionante manifestó que la UNP estimó que la revaluación de riesgo no era procedente pues no se presentaban nuevos hechos a los ya valorados por esa entidad; circunstancia esta que considera el actor pone en peligro su vida al condicionar la referida revaluación a un nuevo atentado contra su integridad física.

El actor reiteró que se le están vulnerando sus derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal pues como Alcalde Local de Bosa debe enfrentarse a diario con bandas delincuenciales, de microtráfico, de tierreros y otras organizaciones al margen de la ley. En esa medida, consideró que al Estado le asiste la obligación de brindarle protección inmediata dada su calidad de funcionario público y no esperar a que se presenten nuevas acciones que atenten contra su vida para poder ordenar las medidas pertinentes.

Adicionalmente, el peticionario indicó que *“el analista encargado del correspondiente estudio por parte de la UNP no dio cumplimiento al protocolo de recolección y análisis de la información, ya que se evidencia que no entrevistó a terceros, como tampoco a las autoridades distritales y locales, no realizó ninguna visita que pudiera confirmar los riesgos inminentes que están sucediendo en la Localidad de Bosa, que tienen intimidada a la comunidad”*¹⁷.

Finalmente, el señor Javier Alfonso Alba Grimaldos arguyó que en su caso la justicia ordinaria resulta ineficaz dado el desempeño de sus funciones como Alcalde Local de Bosa; en esa medida, su protección debe ser inmediata, continua y permanente.

3.3. Decisión del juez de tutela de segunda instancia

La Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, mediante sentencia del veintinueve (29) de mayo de dos mil diecinueve (2019), resolvió confirmar el fallo impugnado por las razones que se exponen a continuación:

El juez de segunda instancia destacó que cuando se alega la vulneración de garantías fundamentales se deben haber agotado los medios de defensa

¹⁷ Folio 2016.

disponibles por la normativa, pues la acción de tutela no puede instituirse como un mecanismo de defensa que supla a aquellos diseñados por el legislador.

La Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá afirmó que la problemática planteada por el accionante debe ser dirimida en un escenario que no corresponde al constitucional pues el accionante cuenta con la acción de nulidad y restablecimiento del derecho para controvertir las resoluciones por medio de las cuales se ajustó el esquema de protección con que contaba.

Asimismo, el juez de segunda instancia manifestó que en casos como el que ahora se analiza se pueden solicitar medidas de suspensión provisional, conforme con los artículos 229 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.

El *ad quem* consideró que al juez de tutela no le compete cuestionar la efectividad del estudio de seguridad que se efectúa como soporte para determinar la procedencia, clase y término de las medidas de protección. También argumentó que ante el acaecimiento de nuevos hechos de los cuales se pueda colegir un riesgo para la vida o integridad personal de actor, nada obsta para que en su condición de Alcalde local pueda nuevamente acudir a la UNP e insistir en la realización de otra valoración.

En ese orden, el juez de segunda instancia determinó que no se evidenciaba vulneración alguna sobre los derechos fundamentales del accionante pues no se aportaron pruebas sobre el riesgo al que se supuestamente se enfrenta por su desempeño como Alcalde Local de Bosa.

Finalmente, el *ad quem* concluyó que la decisión adoptada en sede de primera instancia fue acertada al no evidenciar la presencia o posibilidad de un perjuicio de alta magnitud: razón por la cual, decidió confirmar el fallo proferido por el Juzgado Cuarenta y Siete Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá el 9 de abril de 2019.

4. Pruebas aportadas al proceso de tutela

4.1. Por el señor Javier Alfonso Alba Grimaldos

Se allegaron los siguientes documentos: i) fotocopia de la cédula de ciudadanía del accionante; ii) Acta de Posesión del señor Javier Alfonso Alba Grimaldos como Alcalde Local de Bosa; iii) copia del oficio proferido por la Dirección de Protección y Servicios Especiales, Seccional Bogotá, del 29 de marzo de 2018¹⁸; iv) copia del informe de trámite efectuado por la UNP sobre

¹⁸Mediante el cual se le informó al actor que la solicitud de esquema de protección se remitió a la Unidad Nacional de Protección en atención al Decreto 1066 de 2015.

el caso del actor¹⁹; v) copia de la Resolución No. 1389 del 13 de febrero de 2019²⁰; vi) copia del oficio dirigido por el peticionario al Personero Local de Bosa el 13 de abril de 2018²¹; vii) copia de la respuesta emitida por la Personería Local de Bosa el 28 de mayo de 2018²²; viii) copia de la petición elevada a la Secretaría Distrital de Seguridad Convivencia y Justicia²³; ix) copia del Acta de implementación de medidas de protección decretadas en la Resolución No. 10221 del 6 de diciembre de 2018; y x) copia del Acta de implementación de medidas de protección preventivas decretadas el 27 de julio de 2018.

4.2. Por la Unidad Nacional de Protección – UNP

Se allegaron los siguientes documentos: i) Resolución No. 10221 del 6 de diciembre 2018²⁴ y ii) Resolución No. 1389 del 13 de febrero de 2019²⁵.

4.3. Por la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

Se allegaron los siguientes documentos: i) copia de la solicitud realizada por Secretaría de Gobierno al Director Nacional de Protección para que se realizara el estudio de nivel de riesgo en cabeza del señor Javier Alfonso Alba Grimaldos, Alcalde Local de Bosa y ii) copia de la petición elevada por la Secretaría de Gobierno al Comandante de la Policía Metropolitana de Bogotá para solicitar apoyo en el caso del accionante, en los términos del numeral 3 del artículo 2.4.1.2.29 del Decreto No. 1066 de 2015.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Esta Sala Séptima de Revisión es competente para revisar los fallos de tutela proferidos dentro del trámite de referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, inciso 3°, y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Presentación del caso

¹⁹ Del 11 de mayo de 2018, en el cual se le informó al accionante que su caso sería enviado al Grupo de Valoración Preliminar – GVP con el objetivo de analizar su situación de riesgo.

²⁰ Proferida por la Unidad Nacional de Protección, mediante la cual se resuelve no reponer la Resolución No. 10221 de 2018.

²¹ En el cual el señor Javier Alfonso Alba Grimaldos informa a esa autoridad sobre las amenazas en su contra.

²² Mediante la cual se le informa al actor que la Personería Local de Bosa requirió al Comandante de la Policía Nacional y al Subsecretario de Seguridad y Convivencia para que, conforme a sus competencias, garanticen su vida e integridad personal.

²³ Por medio de la cual la Secretaría Distrital de Seguridad Convivencia y Justicia solicitó a la Policía Nacional la implementación de medidas preventivas a nombre del accionante para garantizar su vida, seguridad, libertad e integridad personal.

²⁴ Mediante la cual se resolvió adoptar las decisiones emitidas por el Comité Especial para el caso del señor Javier Alfonso Alba Grimaldos, atendiendo lo dispuesto en el numeral 8, artículo 2.4.1.2.40 del Decreto No. 1066 de 2015.

²⁵ Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición. En el citado acto administrativo la UNP concluyó que la Resolución No. 10221 de 2018 cumplió a cabalidad con la normalidad del Programa de Protección (artículos 2.4.1.2.1, 2.4.1.2.5 y 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015, modificado por el Decreto 567 de 2016).

El ciudadano Javier Alfonso Alba Grimaldos formuló acción de tutela contra la Unidad Nacional de Protección – UNP y el Ministerio del Interior, al considerar vulnerados sus derechos fundamentales como consecuencia de la finalización de una de las medidas de protección que le fueron asignadas el 27 de julio de 2018, específicamente: “*un (1) hombre de protección*, toda vez que se desempeña como Alcalde Local de Bosa, lugar en el cual afirma haber recibido amenazas contra su vida e integridad personal por bandas delincuenciales que azotan esa localidad.

A juicio del accionante, la UNP vulneró sus garantías constitucionales pues no tuvo en cuenta que su caso fue analizado por el Grupo de Valoración Preliminar en diciembre de 2018, en el que se validó su nivel de riesgo como extraordinario con una matriz de 53.33%, y sin justificación alguna decidió modificar su esquema de seguridad y suprimir al recurso humano más importante para su protección; circunstancia esta que no concuerda con la realidad de su situación ni garantiza su vida e integridad personal.

Asimismo, la UNP indicó que la decisión adoptada en los actos administrativos atacados por el accionante obedece a las recomendaciones hechas por el Comité Especial de Servidores y Ex Servidores Públicos. En esa medida, no se le puede endilgar la presunta vulneración de los derechos fundamentales en cabeza del señor Javier Alfonso Alba Grimaldos.

Finalmente, la entidad accionada aseguró que las medidas de protección otorgadas al actor son las adecuadas para su caso particular. No obstante, aclaró que el peticionario puede solicitar una reevaluación de riesgo; siempre y cuando ponga de presente nuevos hechos relacionados con amenazas o atentados en su contra.

Si bien el accionante solicitó la protección de sus garantías constitucionales a la vida, a la seguridad personal, a la igualdad y al debido proceso, 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 peticionario. Por tanto, la Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional examinará si en el asunto objeto de revisión está acreditada la amenaza o vulneración del derecho fundamental a la seguridad personal del funcionario público Javier Alfonso Alba Grimaldos.

4. Procedencia de la acción de tutela

4.1. Legitimación por activa.

El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela es el mecanismo de defensa al que puede acudir cualquier persona para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales. En esta oportunidad, el ciudadano Javier Alfonso Alba Grimaldos pretende la defensa de su derecho fundamental a la seguridad personal por la presunta vulneración del mismo por parte de la Unidad Nacional de Protección -UNP, entidad que decidió mediante acto administrativo modificar su esquema de protección y finalizar la medida de “*un (1) hombre de protección*” aprobada por trámite de urgencia el 27 de julio de 2018, año en el cual fue calificado con un nivel de riesgo extraordinario como consecuencia de las amenazas que ha recibido en su condición de Alcalde Local de Bosa por los operativos adelantados en contra de bandas delincuenciales y criminales en la referida localidad. Por tal razón, se encuentra legitimado para intervenir en esta causa.

4.2. *Legitimación por pasiva.*

Los artículos 13 y 42 del Decreto 2591 de 1991 consagran contra quienes se puede dirigir la acción de amparo. Así, la acción se puede invocar contra una autoridad pública o, en ciertos casos, un particular, que haya vulnerado o amenazado algún derecho de rango constitucional fundamental.

La legitimación por pasiva en la acción de tutela hace referencia a la aptitud legal de la persona contra quien se dirige la acción, de ser efectivamente la llamada a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental. Por tanto, el amparo no resultará procedente si quien desconoce o amenaza el derecho no es el demandado, sino otra persona o autoridad.

La Corte ha concluido que la tutela es procedente para proteger el derecho a la seguridad personal, y que tal protección incluye aquellos eventos en los cuales la Unidad Nacional de Protección se sustrae de su obligación de asignar las medidas de protección necesarias a quien por su especial condición o el ejercicio de sus funciones requiere de una especial protección, como lo es un funcionario público. Teniendo en cuenta que en el presente caso (i) la acción se dirige contra una entidad de derecho público como es la UNP, que tiene dentro de sus funciones legales la de evaluar el estado de riesgo de las personas y asignar las medidas de seguridad correspondientes; y además, (ii) la pretensión de la tutela está dirigida a que se restablezca la asignación de un hombre de protección como medida asignada al señor Javier Alfonso Alba Grimaldos para garantizar su seguridad, se concluye que existe legitimación en la causa por pasiva.

4.3. *Subsidiariedad.*

El artículo 86 de la Constitución Política de 1991 establece que la acción de tutela sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa

judicial, salvo en los casos en que sea interpuesta como mecanismo transitorio para evitar la configuración de un perjuicio irremediable. De igual forma, se ha aceptado la procedencia definitiva del amparo de tutela en aquellas situaciones en las que, existiendo recursos judiciales, los mismos no sean idóneos o eficaces para evitar la vulneración del derecho constitucional fundamental.

En ese orden de ideas, respecto a la posible existencia de un perjuicio irremediable, de las circunstancias fácticas del asunto objeto de estudio se extrae que el accionante alega un riesgo inminente sobre su seguridad personal, comoquiera que ha sido amenazado debido a las actividades que desarrolla como Alcalde Local de Bosa para frenar la delincuencia común, el microtráfico y, en general, a las bandas criminales que azotan esa localidad, como un plan de su administración municipal.

En el caso concreto, la Sala encuentra que si bien el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho podría considerarse, en principio, como un mecanismo pertinente para atacar los actos administrativos por los cuales se ordenó el retiro de “*un (1) hombre de protección*” como medida de seguridad asignada al accionante, el mismo no resulta eficaz ni idóneo para proteger el derecho a la seguridad personal del peticionario, por las razones que se expresan a continuación.

Debido a la inminencia y gravedad de la afectación del derecho a la seguridad personal del actor, un eventual proceso ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo puede tardar un tiempo prolongado, lapso en el cual se puede consumir el riesgo al que está expuesto el señor Javier Alba Grimaldos debido a las actividades que desarrolla en la localidad de Bosa.

Si bien, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo faculta a las autoridades judiciales competentes para decretar, mediante providencia motivada, las medidas cautelares que consideren necesarias para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso²⁶, resultaría irrazonable exigir al demandante que acuda a los jueces administrativos, cuandoquiera que se discute la afectación directa de su garantía a la seguridad personal y no la legalidad o validez de un acto administrativo.

²⁶ Artículo 229 de la Ley 1437 de 2011, “*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*”.

Adicionalmente, esta Corporación ha reiterado que los jueces de tutela no pueden ser indiferentes ante la realidad de riesgo que atraviesan los defensores de derechos humanos, los líderes sociales y los funcionarios públicos, quienes en ejercicio de sus competencias o labores son objeto de amenazas, e imponer una carga desproporcionada a estos grupos de personas teniendo en cuenta el riesgo al que están expuestas sus vidas.

Por lo anterior y teniendo en cuenta que el asunto que ocupa a la Sala adquiere una relevancia *iusfundamental* que activa la competencia del juez de tutela, en tanto lo que se estudia es la posible vulneración del derecho a la seguridad personal de Javier Alfonso Alba Grimaldos como Alcalde Local de Bosa, la Sala Séptima de Revisión considera que se acredita el requisito de subsidiariedad.

4.4. *Inmediatez.*

Este requisito de procedibilidad impone al demandante la carga de presentar la acción de tutela en un término prudente y razonable respecto del hecho o la conducta que causa la vulneración de sus derechos fundamentales²⁷.

En el caso concreto, se observa que Javier Alfonso Alba Grimaldos formuló acción de tutela contra la Resolución No. 10221 de 2018, mediante la cual se finalizó “*un (1) hombre de protección*” como medida de protección de su esquema de seguridad. El referido acto administrativo fue ratificado por la Resolución No. 1389 del 13 de febrero de 2019. La acción de tutela fue presentada el 27 de marzo del mismo año, es decir, 42 días después, término que, según la jurisprudencia de esta Corte resulta oportuno, justo y razonable.

5. Planteamiento del problema jurídico

5.1. Le corresponde a la Sala Séptima de Revisión resolver el siguiente problema jurídico:

¿La Unidad Nacional de Protección – UNP- vulnera el derecho fundamental a la seguridad personal de un ciudadano cuando decide finalizar una de las medidas de seguridad asignadas en su favor, sin tener en cuenta el contexto dentro del cual la persona desempeña sus funciones, ni sustentar los motivos que dicha decisión?

5.2. Para resolver el problema jurídico, la Sala examinará (i) el deber de protección del Estado en relación con la vida y la seguridad de las personas cuando se encuentran en situación de amenaza ; (ii) el derecho a la seguridad

²⁷ Sentencia SU-961 de 1999.

personal cuando se encuentra en riesgo la vida; y (iii) el Programa de Prevención y Protección a cargo de la Unidad Nacional de Protección – UNP, para finalmente entrar a la solución del caso concreto.

6. El deber de protección del Estado en relación con la vida y la seguridad de las personas cuando se encuentran en situación de amenaza

El Estado colombiano, además de ratificar los principales instrumentos internacionales de derechos humanos, ha expedido una serie de normas con el fin de establecer medidas de protección a favor de los derechos de las personas que desempeñan funciones de relevancia social al interior de sus comunidades.

En desarrollo de lo anterior, se expidió la Ley 418 de 1997²⁸, “*Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones*”. El artículo 81 de la citada norma dispone en cabeza del Ministerio del Interior la obligación de ejecutar un programa de protección dirigido a personas que se encuentren en situación de riesgo contra su vida, integridad, seguridad o libertad, por causas relacionadas con la violencia política o ideológica, o con el conflicto armado interno, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 6º de la Ley 199 de 1995²⁹.

La Ley 418 de 1997 definió como receptores del referido programa de medidas de seguridad a: dirigentes o activistas de grupos políticos y especialmente de grupos de oposición; dirigentes y activistas de organizaciones sociales, cívicas y comunitarias, gremiales, sindicales, campesinas, y de los grupos étnicos; dirigentes y activistas de las organizaciones de derechos humanos; y testigos de casos de violación a los derechos humanos y de infracción al derecho internacional humanitario, independientemente de que se hayan iniciado o no los respectivos procesos penales, disciplinarios y administrativos.

Así las cosas, el citado precepto realiza una clasificación taxativa de los individuos que dada sus características particulares o por el ejercicio de sus funciones se encuentran en situación de vulnerabilidad debido a la violencia política o ideológica; razón por la cual, se considera que se hallan bajo amenaza.

²⁸ Modificada por la Ley 1941 de 2018, ‘por medio de la cual se prorroga, modifica y adiciona la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014’, publicada en el Diario Oficial No. 50.811 de 18 de diciembre de 2018’.

²⁹ Derogada por el artículo 50 del Decreto 200 de 2003, publicado en el Diario Oficial No 45.086 de 3 de febrero de 2003, ‘Por el cual se determinan los objetivos y la estructura orgánica del Ministerio del Interior y de Justicia, y se dictan otras disposiciones’.

En el Decreto 2788 de 2003³⁰, “*Por el cual se unifica y reglamenta el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos de los Programas de Protección de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia*”, se establecen las funciones del Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos – CERREM-, entre las cuales se destacan las siguientes:

- Evaluar los casos que le sean presentados por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia y, excepcionalmente, por cualquiera de los miembros del Comité. Dicha evaluación se hará tomando en cuenta las poblaciones objeto de los Programas de Protección y el reglamento aplicable.
- Considerar las evaluaciones técnicas de los niveles de riesgo y grado de amenaza y los estudios técnicos de seguridad físicos a instalaciones, de conformidad con la situación particular de cada caso.
- Recomendar las medidas de protección que considere pertinentes, y
- Hacer seguimiento periódico a la implementación de las medidas de protección y, con base en ese seguimiento, recomendar los ajustes necesarios.

Posteriormente, el Gobierno Nacional, mediante Decreto 2816 de 2006³¹ estableció el “*Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia*”, cuyo objetivo era velar por la protección de los derechos humanos de la “*población objeto del Programa que se encuentre en situación de riesgo cierto, inminente y excepcional, como consecuencia directa y en razón del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias*”.

Al igual que la Ley 199 de 1995, el Decreto 2816 de 2006 identificó a las personas en riesgo de sufrir vulneraciones a sus derechos humanos por razón de sus actividades de cara a la sociedad. A continuación, se transcribe esa lista:

“Artículo 2°. Población objeto. El Programa prestará protección a personas comprendidas dentro de los siguientes grupos: 1. Dirigentes o activistas de grupos políticos y especialmente de grupos de oposición. 2. Dirigentes o activistas de organizaciones sociales, cívicas y comunales, gremiales, sindicales, campesinas y de grupos étnicos. 3. Dirigentes o activistas de organizaciones de Derechos Humanos y miembros de la misión médica. 4. Testigos de casos de violación a los Derechos Humanos y de infracción al Derecho Internacional Humanitario, independientemente de que no se hayan iniciado los respectivos procesos disciplinarios, penales y

³⁰ Modificado por los Decretos 4200 de 2004 y 2816 de 2006.

³¹ Derogado por el artículo 55 del Decreto 1740 de 2010.

administrativos, en concordancia con la normatividad vigente. 5. Periodistas y comunicadores sociales. 6. Alcaldes, Diputados, Concejales y Personeros. 7. Dirigentes de organizaciones de población en situación de desplazamiento. 8. Funcionarios responsables del diseño, coordinación o ejecución de la Política de Derechos Humanos o de Paz del Gobierno Nacional. 9. Exfuncionarios que hayan tenido bajo su responsabilidad el diseño, coordinación o ejecución de la Política de Derechos Humanos o de Paz del Gobierno Nacional.” (Negrilla agregada).

Mediante Decreto 4065 de 2011³² se creó la Unidad Nacional de Protección - UNP, cuyo objetivo es articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección a quienes determine el Gobierno Nacional que por virtud de sus actividades, condiciones o situaciones políticas, públicas, sociales, humanitarias o como activistas de derechos humanos, entre otras, se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños contra su vida, integridad, libertad y seguridad personal o en razón al ejercicio de un cargo público u otras actividades que pueden generar riesgo extraordinario, y garantizar la oportunidad, eficiencia e idoneidad de las medidas que se otorgan.

Lo anterior, en cumplimiento de las funciones establecidas en el artículo 4° de la referida norma.

Recientemente, con la expedición del Decreto 2137 del 19 de noviembre de 2018, se creó la "*Comisión del Plan de Acción Oportuna (PAO) para defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales, y periodistas*", cuyo objetivo principal es la prevención y protección individual y colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de los defensores de derechos humanos, líderes sociales y periodistas, entre otros.

Con la anterior normativa el Estado pretende consolidar los diferentes programas de protección y los recursos destinados por el Gobierno Nacional para la seguridad de las personas que se dedican a la defensa de los derechos humanos en Colombia.

En el ámbito internacional la Asamblea General de las Naciones Unidas también se ha referido a la promoción y protección de los derechos de los defensores de derechos humanos, definiéndolos como aquellas personas que se esfuerzan por salvaguardar las garantías civiles y políticas de uno o varios individuos mediante actuaciones tendientes a asegurar el disfrute de los

³² Modificado por el Decreto 300 de 2017, '*por el cual se modifica la estructura de la Unidad Nacional de Protección (UNP)*', publicado en el Diario Oficial No. 50.156 de 23 de febrero de 2017.

derechos económicos, sociales y culturales; a través, de la defensa de la vida, la alimentación, la seguridad, la salud, la educación y la libertad de circulación, entre otros.

En conclusión, el Estado colombiano tiene la obligación legal de brindar todas las medidas de seguridad a las personas que desempeñan funciones de relevancia social en defensa de los derechos humanos, mediante la articulación, orientación y coordinación de programas de protección dirigidos a defensores de derechos humanos, líderes sociales, periodistas, comunicadores sociales, alcaldes, diputados y concejales, entre otros, de manera individual o colectiva para garantizar su vida, libertad, integridad y seguridad.

7. El derecho a la seguridad personal cuando se encuentra en riesgo la vida. Reiteración de jurisprudencia

El artículo 2º de la Constitución Política establece como principios fundamentales del Estado “*asegurar la convivencia pacífica*” y “*proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida*”. Lo anterior, al elevar la vida a un valor esencial, el cual debe ser protegido y defendido por las autoridades públicas y los particulares.

Para esta Corporación el derecho a la seguridad personal está íntimamente ligado con el derecho a la vida (artículo 11 C.P.) al tener éste último un carácter fundamental e “*inviolable*”, cuya responsabilidad de protección recae sobre el Estado cuando se encuentre bajo amenaza.

La Corte en la Sentencia T-719 de 2003 indicó que la seguridad personal comporta tres “manifestaciones”, como:

(i) **valor constitucional** pues se constituye como uno de los elementos del orden público que garantiza “*las condiciones necesarias para el ejercicio de todos los derechos y libertades fundamentales por parte de las personas que habitan el territorio nacional*”;

(ii) **derecho colectivo** en la medida en que cobija a todos los miembros de la sociedad cuando se encuentren ante circunstancias que pongan en riesgo bienes jurídicos colectivos como el patrimonio público, el espacio público, la seguridad y salubridad pública, la moral administrativa, el medio ambiente o la libre competencia económica (Art. 88, C.P.); y,

(iii) **derecho fundamental** pues a pesar de no estar previsto en la Constitución Política como tal, se relaciona intrínsecamente con la dignidad humana y con

los derechos a la vida y a la integridad personal³³. Así las cosas, implica que todas las personas deben recibir una protección adecuada por parte de las autoridades ante riesgos extraordinarios, por rebasar éstos los niveles soportables de peligro implícitos en la vida en sociedad.

En la referida oportunidad, la Sala Tercera de Revisión señaló que se debe efectuar un análisis de las características de especial vulnerabilidad del sujeto que solicita la protección para determinar cuáles son los riesgos que pueden calificarse dentro de dichos niveles. En esa medida, en la Sentencia T-719 de 2003 la Corte acogió la denominada “*escala de riesgos*”, mediante cinco niveles diferenciados. A saber:

- (i) **mínimo**: aquel en el cual la persona solo se ve amenazada por la muerte y la enfermedad naturales³⁴;
- (ii) **ordinario**: el soportado por igual por quienes viven en sociedad³⁵;
- (iii) **extraordinario**: aquel que ninguna persona tiene el deber jurídico de soportar³⁶;
- (iv) **extremo**: se presenta cuando una persona está sometida a un riesgo extraordinario, grave e inminente que amenaza con lesionar su vida o la integridad personal³⁷; y
- (v) **consumado**: se configura cuando el riesgo que la persona no tiene el deber jurídico de soportar se ha concretado, y, por lo tanto, se han vulnerado los derechos a la vida o integridad personal³⁸.

³³ Reiterado en la Sentencia T-411 de 2018.

³⁴ 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”.

³⁵ “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”.

³⁶ “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”.

³⁷ “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”.

³⁸ “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

En todo caso, debe confluír un análisis de las características de especial vulnerabilidad del sujeto que solicita la protección, puesto que hay grupos que históricamente han sufrido amenazas a su seguridad personal, tales como los defensores de derechos humanos, los desplazados y los sindicalistas, entre otros.

Posteriormente, esta Corporación en la Sentencia T-339 de 2010 precisó la diferencia entre “*riesgo*” y “*amenaza*” con el fin de determinar el ámbito en que la administración puede otorgar medidas de protección especial. De esta manera, consideró necesario definir, además de una escala de riesgos, una escala de amenazas. A saber:

- **Nivel de riesgo:** a) *mínimo*: la persona sólo se ve amenazada por la muerte y la enfermedad naturales y; b) *ordinario*: proviene tanto de factores internos como externos a la persona y que se deriva de la convivencia en sociedad, los ciudadanos deben soportar los riesgos que son inherentes a la existencia humana y a la vida en sociedad. En este nivel no es posible exigir del Estado medidas de protección especial.
- **Nivel de amenaza:** a) *ordinaria*: representa un peligro específico e individualizable, cierto, importante, excepcional y desproporcionado. Cuando concurren todas estas características, el sujeto podrá invocar su derecho fundamental a la seguridad personal para recibir protección por parte del Estado para hacer cesar las causas de la alteración del goce pacífico del derecho o, al menos, para evitar que el inicio de la lesión se vuelva violación definitiva del derecho y; *extrema*: se presenta cuando una persona se encuentra sometida a una amenaza que cumple con todas las características señaladas anteriormente y además, el derecho que está en peligro es el de la vida o la integridad personal.

En este nivel el individuo puede exigir la protección directa de sus derechos a la vida y a la integridad personal y, en consecuencia, no tendrá que invocar el derecho a la seguridad como título jurídico para exigir protección por parte de las autoridades³⁹.

En suma, la vida y la integridad personal son derechos fundamentales que deben ser garantizados y preservados por el Estado. Frente a individuos cuyo nivel de riesgo sea como mínimo extraordinario, la Sala Primera de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional reiteró que los contenidos concretos de esta obligación son: (i) “*identificar el tipo de amenaza que se cierne sobre la*

afectado. En tales circunstancias, lo que procede no son medidas preventivas, sino de otro orden, en especial sancionatorias y reparatorias”.

³⁹Sentencia T-399 de 2010.

*persona*⁴⁰, (ii) “valorar cada situación individual y la existencia, las características y la fuente del riesgo que se ha identificado⁴¹”, (iii) “definir de manera oportuna las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes⁴²”, (iv) “la obligación de asignar tales medios⁴³”, (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”⁴⁴.

Así mismo, las autoridades encargadas del estudio y la implementación de medidas de seguridad tienen una serie de obligaciones relativas a la debida diligencia respecto a la valoración y determinación de las amenazas, ya que su incumplimiento también conduce a la vulneración del derecho a la seguridad personal. Por lo anterior, deben tenerse en cuenta las condiciones específicas del afectado y el contexto social en el cual desarrolla sus funciones.

8. Programa de Prevención y Protección a cargo de la Unidad Nacional de Protección – UNP

El Gobierno Nacional, mediante el Decreto 4065 de 2011, creó la Unidad Nacional de Protección -UNP- como una entidad de orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio, adscrita al Ministerio del Interior, con carácter de organismo nacional de seguridad (Art. 1).

El artículo 3 de citado decreto establece que el objetivo de la UNP es articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección a quienes por virtud de sus actividades, condiciones o situaciones políticas, públicas, sociales, humanitarias, culturales, étnicas o de género, entre otras, se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños contra su vida, integridad, libertad y seguridad personal o en razón al ejercicio de un cargo público u otras actividades que pueden generar riesgo extraordinario.

⁴⁰Sentencia T-666 de 2017.

⁴¹Sentencia T-750 de 2011.

⁴²Sentencia T-666 de 2017.

⁴³Ibidem.

⁴⁴Sentencia T-750 de 2011.

Seguidamente, el artículo 4 de la referida norma establece dentro de las funciones de la UNP, entre otras:

(i) definir las medidas de protección que sean oportunas, eficaces e idóneas, y con enfoque diferencial, atendiendo a los niveles de riesgo identificados;

(ii) implementar los programas de protección que determine el Gobierno Nacional, de competencia de la unidad, dirigidos a salvaguardar los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal;

(iii) hacer seguimiento y evaluación a la oportunidad, idoneidad y eficacia de los programas y medidas de protección implementadas, así como al manejo que de las mismas hagan sus beneficiarios y proponer las mejoras a que haya lugar;

(iv) brindar de manera especial protección a las poblaciones en situación de riesgo extraordinario o extremo que le señale el Gobierno Nacional o se determine de acuerdo con los estudios de riesgo que realice la entidad; y

(v) realizar la evaluación del riesgo a las personas que soliciten protección, dentro del marco de los programas que determine el Gobierno Nacional, de competencia de la unidad, en coordinación con los organismos o entidades competentes.

Aunado a lo anterior, el Decreto 4912 de 2011 (compilado en el Decreto 1066 de 2015⁴⁵) 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*”⁴⁶.

El artículo 2.10 del Decreto 4212 de 2011 define las medidas de prevención 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*”, dentro de las cuales prescribe las siguientes: (i) los

⁴⁵ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior.

⁴⁶ 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 *ibidem*.

planes de prevención y de contingencia⁴⁷; (ii) los cursos de autoprotección⁴⁸; (iii) el patrullaje⁴⁹; y (iv) la revista policial⁵⁰.

Asimismo, precisa que 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” (Art. 3, numeral 9⁵¹).

Las medidas de protección se clasifican según el nivel de riesgo y según el cargo. En atención al riesgo pueden ser: (i) *esquema de protección*⁵²; (ii) *recursos físicos de soporte a los esquemas de seguridad*⁵³; (iii) *medio de movilización*⁵⁴; (iv) *apoyo de reubicación temporal*⁵⁵; (v) *apoyo de trasteo*⁵⁶; (vi) *medios de comunicación*⁵⁷; y (vii) *blindaje de inmuebles e instalación de sistemas técnicos de seguridad*⁵⁸.

⁴⁷ “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”.

⁴⁸ “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”.

⁴⁹ “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”.

⁵⁰ “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”.

⁵¹ Corresponde al numeral 9 del artículo 2.4.1.2.3 del Decreto 1066 de 2015.

⁵² Compuesto por los recursos físicos y humanos otorgados a los protegidos del Programa para su protección. Tipo 1: Esquema individual corriente para brindar seguridad a una sola persona, e incluye: 1 vehículo corriente, 1 conductor y 1 escolta. Tipo 2: Esquema individual blindado para brindar seguridad a una sola persona, e incluye: 1 vehículo blindado, 1 conductor y 1 escolta. Tipo 3: Esquema individual reforzado con escoltas, para brindar seguridad a una sola persona, e incluye: 1 vehículo corriente o blindado, 1 conductor y 2 escoltas. Tipo 4: Esquema individual reforzado con escoltas y vehículo, para brindar seguridad a una sola persona, e incluye: 1 vehículo blindado, 1 vehículo corriente, 2 conductores y hasta 4 escoltas. Tipo 5: Esquema colectivo, para brindar protección a un grupo de 2 o más personas, e incluye: 1 vehículo corriente o blindado, 1 conductor y 2 escoltas.

⁵³ “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”.

⁵⁴ “Modificado por el artículo 2 del Decreto Nacional 567 de 2016. 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, tiquetes aéreos nacionales o apoyo de transporte fluvial o marítimo”.

⁵⁵ “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”.

⁵⁶ “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”.

⁵⁷ “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”.

⁵⁸ “Modificado por el Art. 2, Decreto Nacional 567 de 2016. 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. 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 Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, incluyendo dirigentes, líderes, representantes de organizaciones de población desplazada o de reclamantes de tierras en situación de riesgo extraordinario o extremo”. Por su parte, el artículo 7 ibidem enlista a las personas objeto de protección en razón del cargo: “1. Presidente de la República de Colombia y su núcleo familiar. Los demás familiares que soliciten protección, estarán sujetos al resultado

En todo caso, la UNP determinará el nivel de riesgo, la necesidad y la idoneidad de las medidas según las recomendaciones del Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información (CTRAI), del Grupo de Valoración Preliminar (GVP) y del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM.

En relación con la estrategia de protección, el Decreto 4912 de 2011 señala que la misma será coordinada por la UNP⁵⁹, y contempla 2 tipos de procedimientos de protección: (i) en virtud del riesgo y (ii) en razón del cargo.

Frente a las personas en virtud del riesgo, el artículo 40 de la referida norma define un procedimiento ordinario a través de las siguientes etapas:

(i) recepción de solicitud de protección y caracterización del solicitante.

(ii) verificación de la pertenencia del solicitante a la población objeto del programa de protección y análisis de la existencia del nexo causal entre el riesgo y la actividad que desarrolla por parte de la UNP;

(ii) recopilación y análisis de la información en campo sobre la situación de riesgo por parte del CTRAI⁶⁰, mediante la consulta a diferentes entidades públicas y organismos de seguridad del Estado;

(iii) análisis de la situación de riesgo por parte del GVP⁶¹, presentada por el CTRAI;

(iv) validación del nivel de riesgo determinado a cargo del CERREM, quien profiere las recomendaciones al director de la UNP de las medidas a que haya lugar; y,

(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 reevaluación⁶².

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 Nación. 5. Procurador General de la Nación. 6. Contralor General de la República. 7. Defensor del Pueblo en el orden nacional. 8. Senadores de la República y Representantes a la Cámara. 9. Gobernadores de Departamento. 10. Magistrados de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado y del Consejo Superior de la Judicatura”.

⁵⁹ Artículo 25. Corresponde al artículo 2.4.1.2.25 del Decreto 1066 de 2015.

⁶⁰ Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información.

⁶¹ Grupo de Valoración Preliminar.

⁶² 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”.

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. El respectivo Comité podrá recomendar la finalización de las medidas de protección, entre otras, (i) “por el resultado de la valoración de nivel de riesgo, si de éste 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”⁶³.

9. Análisis del caso concreto

En el presente caso se advierte que el 27 de julio de 2018, de conformidad con el artículo 2.4.1.2.9 del Decreto 1066 de 2015, modificado por el Decreto 567 de 2016, la UNP aprobó a favor del señor Javier Alfonso Alba medidas urgente de seguridad, consistentes en: “un (1) hombre de protección, un (1) chaleco blindado y un (1) botón de apoyo”.

Lo anterior, debido a que se acreditaron circunstancias de riesgo o amenaza específicas, individualizables y presentes respecto del accionante, como consecuencia del ejercicio de su labor como Alcalde Local de Bosa, de las cuales tuvieron conocimiento las autoridades competentes en diferentes ocasiones⁶⁴.

Sin embargo, la Sala constata que dicho esquema de seguridad le fue modificado al accionante mediante la Resolución No. 10221 del 6 de diciembre de 2018 al finalizar la medida “Un (1) hombre de protección”, en atención a las recomendaciones del Comité Especial de Servidores y Ex Servidores Públicos. La anterior decisión fue confirmada en el Acto Administrativo No. 1389 de 2019.

Así las cosas, el actor formuló la presente acción de tutela cuya pretensión principal es que la unidad accionada ratifique la asignación de un hombre de protección (escolta), al considerarla necesaria para garantizar su seguridad personal, dado el nivel de riesgo extraordinario al que se encuentra sometido debido al desempeño de su cargo público como Alcalde de la localidad de

⁶³ Sentencia T-411 de 2018.

⁶⁴ Según informe la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá, los días 16 de abril, 24 de mayo y 27 de julio de 2018 el actor denunció atentados contra su vida en integridad.

Bosa⁶⁵, una de las más grandes del Distrito Capital, que enfrenta distintos contextos delincuenciales que afectan la tranquilidad y seguridad de sus habitantes⁶⁶.

Para la Sala la anterior petición resulta razonable pues está involucrada la garantía constitucional a la seguridad personal del demandante, la cual se ha visto afectada por el ejercicio de sus funciones⁶⁷. Afirmación que fue confirmada por la Directora de Derechos Humanos de la Secretaría Distrital de Gobierno, quien, mediante oficio del veintinueve (29) de marzo de dos mil diecinueve (2019), informó que el 27 de julio de 2018 el accionante requirió atención y orientación jurídica al haber sido objeto de una amenaza con arma de fuego el día 26 del mismo mes y año al encontrarse desempeñando un operativo en la localidad de Bosa⁶⁸.

Asimismo, del material probatorio obrante en el expediente se demuestra que el señor Javier Alfonso Alba Grimaldos se encuentra calificado con un riesgo extraordinario (según Resolución No. 1389 de 2019)⁶⁹, 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, según el análisis de la información y el resultado de las actividades desarrolladas por el peticionario como Alcalde Local de Bosa, recopiladas por el Grupo de Valoración Preliminar, el nivel de riesgo del accionante tiene una matriz de 53.33%⁷⁰.

En tales términos, la solicitud de protección del derecho fundamental a la seguridad personal del actor impetrada en la presente acción de tutela es procedente pues el accionante aún continúa desempeñando sus funciones

⁶⁵ A folio 06 se observa copia del Acta de Posesión No. 005 del 2 de enero 2018 mediante la cual se Posesionó el señor Javier Alba Grimaldos en el cargo de Alcalde Local código 030 de grado 05 de la Alcaldía Local de Bosa.

⁶⁶ Folio 9. Sobre la situación actual de la Localidad de Bosa resulta pertinente mencionar que, según el Análisis de datos Siedco de la PONAL, entre enero y octubre de 2019 en la referida localidad se registraron 487 casos de amenazas y 84 homicidios, delitos catalogados como de alto impacto. Fuente: Cálculos propios con información de SIEDCO de la DIJIN - PONAL. Información extraída el día 01/11/2019. Elaborado por la Oficina de Análisis de Información y Estudios Estratégicos. Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia. Información sujeta a cambios.
<http://analitica.scj.gov.co/analytics/saw.dll?Portal&PortalPath=/shared/OAIEE/SIEDCO/portal/An%C3%A1lisis%20de%20datos%20Siedco&NQUser=publico&NQPassword=publico2019>

⁶⁷ La Sala Séptima de Revisión precisa que el accionante solicitó el restablecimiento de la medida de protección que se concedió en el año 2018 en razón al cargo de "funcionario público" que desempeña. No obstante, una vez revisado el Decreto 1225 de 2012, *Por el cual se modifica y adiciona parcialmente el Decreto 4912 del 26 de diciembre de 2011*, se constata que la protección en virtud del cargo únicamente contempla a alcaldes distritales y municipales. Por lo anterior, es claro que para el caso del señor Javier Alba Grimaldos la norma aplicable es la señalada en el numeral 15 del artículo 2.4.1.2.6 del Decreto 1066 de 2015, modificado por el Decreto 567 de 2016; es decir, "otros servidores públicos", y dada su condición de Alcalde Local de Bosa, el análisis del caso concreto se realizará en razón del riesgo por las funciones que ejecuta. Ver folio 10 del cuaderno principal del expediente.

⁶⁸ Información que se constata en el memorando expedido por la Directora de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobierno, el 29 de marzo de 2019. Folio 168.

⁶⁹ "Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición".

⁷⁰ El Instrumento Estándar de Valoración de Riesgo (matriz) es la herramienta técnica de medición de los parámetros de amenaza, riesgo y vulnerabilidad, los cuales se mueven entre los siguientes porcentajes según los resultados obtenidos: (i) ordinario hasta el 49%, (ii) extraordinario del 50% al 79% y (iii) extremo de 80% a 100%.

como Alcalde Local de Bosa; circunstancia esta que incluye, entre otros, liderar los operativos de recuperación de terrenos invadidos por la banda “Los Tierreros” y mejorar las condiciones de seguridad de la referida localidad, diligencias administrativas por las cuales fue amenazado y se profirieron medidas urgentes de protección.

La anterior afirmación quedó plasmada en la Resolución No. 1389 de 2019, “por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición”, en los siguientes términos:

“No comprendo cómo se puede dejar de lado, sin atención, las recomendaciones que en su momento hicieran otras autoridades condecoradas de las condiciones de riesgo denunciadas, como las manifestadas por el Mayor DIEGO FERNANDO LOPÉZ MALDONADO, comandante de la Estación Séptima de Policía de Bosa, quien confirma los hechos en los cuales en cumplimiento de los deberes legales propios del cargo, por labores que viene adelantado la Alcaldía, determina los seguimientos de los que he sido víctima y las amenazas, presuntamente por la recuperación del Humedal la Isla, invadido por una banda criminal llamada “Los Tierreros”, a lo que se suman las actividades que se lideran para mejorar las condiciones de seguridad de la localidad (...)”⁷¹

En el referido acto administrativo se constata que el accionante informó que por los hechos relacionados en precedencia el Comandante de la Estación Séptima de Policía de Bosa requirió a la entidad accionada que el esquema de protección a nombre del Alcalde Javier Alba Grimaldos se incrementara con “un escolta adicional y un vehículo blindado”⁷².

Así las cosas, la Sala encuentra que la decisión de la UNP de finalizar la medida de protección “un (1) hombre de protección” previamente asignada al señor Javier Alfonso Alba Grimaldos -como Alcalde Local de Bosa-, luego de haber calificado su nivel de riesgo como extraordinario, desconoce su derecho a la seguridad personal. Lo anterior por cuanto, luego de analizar las resoluciones mediante las cuales se modificó el esquema de seguridad proporcionado al actor, se concluye que no existe una justificación válida para la finalización de la medida relacionada con “Un (1) hombre de protección”⁷³.

Si bien es cierto, la Sala reconoce que la UNP tiene plena autonomía para adoptar, ajustar, modificar, suspender y finalizar las medidas otorgadas a personas objeto de protección en razón al riesgo, no se puede desconocer que

⁷¹ Folio 130.

⁷² *Ibidem*.

⁷³ Resolución No. 10221 de 2018, “por medio de la cual se adoptan unas medidas de Protección de acuerdo con las deliberaciones hechas por parte del Comité Especial para casos de servidores y ex servidores públicos”. Folios 181 al 185.

el accionante fue evaluado con un nivel de riesgo extraordinario con una matriz del 53.33%.

Para esta Corporación resulta insuficiente que la entidad accionada haya proferido las Resoluciones Nos. 10221 de 2018 y 1389 de 2019 únicamente con base en argumentos técnicos, omitiendo el deber de pronunciarse sobre la situación de contexto en la que se encuentra inmerso el accionante en el ejercicio de sus funciones en la localidad de Bosa, y a pesar del nivel de riesgo extraordinario que determinó el Grupo de Valoración Preliminar – GVP, el 19 de noviembre de 2018.

Lo anterior, desconociendo que el Decreto 4912 de 2011⁷⁴ establece que el respectivo comité podrá recomendar la finalización de las medidas de protección cuando, entre otras, se concluya que la medida de protección ha dejado de ser necesaria o que no se amerita, en atención a la realidad del riesgo que pese sobre el protegido del programa.

Sin embargo, pese a que en los referidos actos administrativos la UNP afirma que las circunstancias de riesgo y las amenazas específicas e individualizables que denunció el actor ante las autoridades competentes, y por las cuales el 27 de julio de 2018 le fue otorgado como medidas de protección: “*Un (1) hombre de protección, Un (1) chaleco Blindado y Un (1) Botón de Apoyo*”, fueron tenidas en cuenta al momento de efectuar el estudio de nivel riesgo, no expone motivos que justifiquen la modificación del esquema de seguridad originalmente asignado.

Asimismo, la Sala encuentra que la entidad adoptó las medidas de protección sugeridas por el Comité Especial de Servidores y Ex Servidores Públicos sin valorar el riesgo individual del actor en atención a las situaciones de contexto en las cuales desempeña sus funciones como Alcalde Local de Bosa, análisis que resultaba necesario según la jurisprudencia constitucional que señala: “*las autoridades deben tener en cuenta la condición de quienes se ven expuestos a soportar mayores cargas en la garantía de sus derechos fundamentales, así como la situación y el contexto específico que los rodea*”⁷⁵.

En el mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos -CIDH, mediante comunicado de prensa No. 008 del 15 de enero de 2019, al pronunciarse sobre la situación de las personas defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales, comunales, políticas y sindicales, entre otros, en Colombia, resaltó la importancia que tiene profundizar el análisis de contexto para la evaluación del riesgo y para la adopción de las medidas de

⁷⁴ Artículos 44, 45 y 46 del Decreto 4912 de 2011.

⁷⁵ Sentencia T-388 de 2019.

protección, bajo un enfoque diferenciado que tenga en cuenta las circunstancias particulares de quien requiere la protección y el lugar en que ejerce sus funciones o labores.

En la referida oportunidad, la Corte Interamericana de Derechos Humanos - CIDH recordó el cuestionamiento hecho por las organizaciones de la sociedad civil sobre la eficacia de las medidas de protección otorgadas por la UNP; en particular, sobre el análisis de riesgo, los retrasos y la implementación de medidas de protección, así como los procedimientos de levantamiento de medidas.

El organismo internacional insistió en la obligación del Estado colombiano de profundizar en el análisis de contexto de quienes son objeto de amenazas que comprometen su integridad personal y de fortalecer la coordinación entre las autoridades a nivel central y local para que estas últimas aporten información valiosa para reducir el riesgo mediante la adopción de medidas preventivas y de protección.

Finalmente, la CIDH recordó que *“los actos de violencia y otros ataques contra defensoras y defensores de derechos humanos no sólo afectan las garantías propias de todo ser humano, sino que atentan contra el papel fundamental que juegan estos actores en la sociedad. Dichos actos perjudican además a todas aquellas personas para quienes trabajan, dejándoles en un estado de mayor vulnerabilidad y sumiéndolos en una situación de indefensión. La labor de defensores y defensoras es esencial para la construcción de una sociedad democrática y la consolidación del Estado de Derecho”*⁷⁶

En el presente caso, la Sala no comparte lo expuesto por la demandada en la Resolución No. 1389 de 2019⁷⁷ pues el contenido del referido acto administrativo no ofrece argumentos que fundamenten la decisión tomada por la UNP, la accionada únicamente se limita a afirmar que la medida obedeció al estudio técnico realizado por especialistas que cuentan con la experticia e infraestructura técnica indispensable para establecer si una persona requiere o no medidas de protección, sin descartar que el riesgo de seguridad del accionante ya no fuera *“actual, inminente, serio, individualizable, concreto, presente, importante, claro, discernible, excepcional y desproporcionado”*⁷⁸, por lo que era procedente finalizar la medida de protección: *“Un (1) hombre de protección”*.

⁷⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, comunicado de prensa No. 008 de 2019, expedida con ocasión a la visita de trabajo realizada en Colombia, del 27 al 30 de noviembre de 2018, sobre la alarmante situación de asesinatos de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos.

⁷⁷ “por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición”,

⁷⁸ Sentencia T-224 de 2014.

La Sala reitera que esta Corporación en la Sentencia T-124 de 2015 resaltó la importancia de evaluar el contexto en el que se encuentran los ciudadanos al momento de efectuar la valoración del riesgo por parte de la UNP, entidad que no debe delimitarse solamente a la situación subjetiva del solicitante, sino que también debe tener en cuenta:

“la situación específica que rodea al amenazado, tales como ‘el lugar de residencia, la pertenencia a un partido político, la actividad sindical, la situación económica, la actividad profesional, la labor desempeñada como empleado de cierta entidad estatal o empresa privada, los vínculos familiares, ciertas actuaciones realizadas o haberse visto involucrado en acciones adelantadas por grupos armados que actúan por fuera de la ley. Circunstancias que bien pueden ser motivo de una mayor exposición a una situación de acentuada vulnerabilidad en relación con el resto de la población’⁷⁹”

Lo anterior, en el marco de un proceso administrativo mediante el cual se profiera una decisión sobre la adopción de medidas de protección, su prórroga o retiro.

En el presente caso, la UNP no demostró dentro del proceso de tutela que las medidas otorgadas al actor en la Resolución No. 1389 de 2019, *prima facie*, le garantizan la protección de su derecho fundamental a la seguridad personal. En consecuencia, la Corte accederá a la solicitud hecha por el accionante de “*ratificar la asignación del hombre de protección*”, medida aprobada el 27 de julio de 2018 por esa entidad, con el fin de proteger los derechos fundamentales a la vida y a la seguridad personal.

Así las cosas, esta Corporación considera que la falta de motivación del acto administrativo que modificó las medidas de protección inicialmente asignadas al cuerpo de seguridad del accionante conlleva al restablecimiento del esquema de protección otorgado al señor Javier Alfonso Alba Grimaldos el 27 de julio de 2018: esto es, “*Un (1) hombre de protección, Un (1) Chaleco Blindado y Un (1) Botón de Apoyo*”.

Por lo anterior, se dejará sin efectos la Resolución No. 1389 del 13 de febrero de 2019, “*por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición*”⁸⁰. Asimismo, se dejará sin efectos el Acto Administrativo No. 10221 del 6 de diciembre de 2018, expedido por la Unidad Nacional de Protección, que

⁷⁹ Sentencia T-124 de 2015.

⁸⁰ Mediante la cual la Unidad Nacional de Protección resolvió no reponer la Resolución No. 10221 del 6 de diciembre de 2018.

modificó el esquema de seguridad otorgado al actor en trámite de emergencia el 27 de julio de 2018 al acreditarse circunstancias de riesgo o amenazas específicas, individualizables y presentes como consecuencia del ejercicio de su labor como Alcalde Local de Bosa.

En consecuencia, la Unidad Nacional de Protección deberá, en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contado a partir de la notificación de esta decisión, restablecer el esquema de seguridad original asignado, el 27 de julio de 2018, al señor Javier Alfonso Alba Grimaldos.

La Corte aclara que la orden de restituir al accionante el esquema de seguridad original, el cual incluye “*Un (1) hombre de protección*”, resulta del decaimiento de los actos administrativos, mediante los cuales se modificaron las medidas de protección inicialmente otorgadas, por falta de motivación y sin efectuar un estudio completo del contexto de la zona y la situación individual de Javier Alfonso Alba Grimaldos en el ejercicio de sus funciones. El esquema de protección asignado al actor se deberá extender por cuatro (4) meses a partir de la fecha efectiva de la dejación del cargo de Alcalde Local de Bosa.

Asimismo, se ordenará a la UNP que una vez culminado el periodo institucional del señor Javier Alfonso Alba Grimaldos como Alcalde Local de Bosa y transcurridos los cuatro (4) meses señalados en precedencia deberá reevaluar el nivel de riesgo del accionante con el objeto de adoptar las decisiones que correspondan sobre el esquema de seguridad concedido, las cuales deben fundarse, de manera precisa y suficiente, en los estudios y evaluaciones técnicas de seguridad del protegido, y en un profundo análisis de contexto, teniendo en cuenta su condición de ex funcionario público, el lugar en que ejerció sus funciones y dando cumplimiento al protocolo de recolección y análisis de la información, incluidas las entrevistas a autoridades locales, distritales y a terceros. Lo anterior, con el fin de que las medidas que se adopten sean adecuadas y cumplan sus objetivos.

El carácter transitorio de la orden a impartir está fundado 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*”⁸¹.

⁸¹ El párrafo 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 reevaluado una vez al año, o antes si existen nuevos hechos que puedan generar una variación del riesgo*”.

Lo anterior, con el fin de garantizar la libertad de configuración de la administración y su competencia legal, así como la capacidad administrativa y técnica de la UNP, 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 o la finalización de las medidas de protección.

En esa medida, la orden de restituir el esquema de protección inicialmente asignado al accionante en los términos señalados en esta providencia no anula ni vulnera la autonomía de la UNP para decidir sobre las futuras medidas de protección a favor del señor Javier Alfonso Alba Grimaldos, 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 peticionario 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 esa autoridad determine en relación con la necesidad y adopción de las medidas de protección para garantizar su seguridad personal.

En consecuencia, la Sala revocará las decisiones de tutela de instancia y, en su lugar, concederá el amparo del derecho a la seguridad personal del accionante. Para tal efecto, ordenará a la UNP que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, restituya el esquema de seguridad otorgado al accionante el 27 de julio de 2018 en trámite de emergencia⁸², el cual se deberá mantener por un lapso de cuatro (4) meses, posteriores a la dejación del cargo de Alcalde Local de Bosa.

Asimismo, se ordenará a la UNP que luego del término de los cuatro (4) meses señalados en precedencia reevalúe el nivel de riesgo del accionante con el objeto de adoptar las decisiones que correspondan sobre el esquema de seguridad concedido, en los términos señalados en esta providencia.

Los actos administrativos que se profieran en el marco de reevaluación del nivel de riesgo de Javier Alfonso Alba Grimaldos deberán estar motivados de manera suficiente. Para tal efecto, se deberá hacer referencia expresa y detallada de las razones que fundamenten tales decisiones, específicamente los motivos que soportan la calificación del nivel de riesgo y la necesidad de modificar, reducir y/o finalizar las medidas de protección del accionante.

En todo caso, la Sala reitera que la UNP es la entidad que tiene la competencia y los recursos humanos y técnicos para determinar el nivel de riesgo de un ciudadano y las medidas de protección a adoptar, si así lo considera.

⁸² Según el artículo 2.4.1.2.9 del Decreto 1066 de 2015, modificado por el Decreto 567 de 2016. Medidas de Emergencia.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia proferida por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá el veintinueve (29) de mayo de dos mil diecinueve (2019), que confirmó el fallo dictado por el Juzgado Cuarenta y Siete Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá D.C. el nueve (9) de abril de dos mil diecinueve (2019), que declaró improcedente la acción de tutela impetrada por el señor Javier Alfonso Alba Grimaldos en contra de la Unidad Nacional de Protección – UNP y el Ministerio del Interior. En su lugar, **CONCEDER** el amparo del derecho fundamental a la seguridad personal del accionante por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO.- DEJAR SIN EFECTOS la Resolución No. 1389 del 13 de febrero de 2019⁸³ y el Acto Administrativo No. 10221 del 6 de diciembre de 2018, expedido por la Unidad Nacional de Protección, que modificó el esquema de seguridad otorgado al actor en trámite de emergencia el 27 de julio de 2018 al acreditarse circunstancias de riesgo o amenazas específicas, individualizables y presentes como consecuencia del ejercicio de su labor como Alcalde Local de Bosa.

TERCERO.- ORDENAR a la Unidad Nacional de Protección –UNP que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, restituya a Javier Alfonso Alba Grimaldos, Alcalde Local de Bosa, el esquema de seguridad original otorgado en trámite de emergencia el 27 de julio de 2018, el cual incluye “*Un (1) hombre de protección*”, el mismo se deberá mantener por un lapso de cuatro (4) meses, posteriores a la dejación del cargo de Alcalde Local de Bosa.

CUARTO .- ORDENAR a la UNP que, una vez culminado el periodo institucional del señor Javier Alfonso Alba Grimaldos como Alcalde Local de Bosa y transcurridos cuatro (4) meses siguientes a dicha fecha, realice un nuevo estudio del nivel de riesgo del accionante, para lo cual, deberá profundizar el análisis de contexto en el cual el accionante desarrolló sus labores como funcionario público, dando cumplimiento al protocolo de

⁸³ “Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición”

recolección y análisis de la información, incluidas las entrevistas a autoridades locales, distritales y a terceros. Lo anterior, con el fin de que las medidas que se adopten sean adecuadas y cumplan sus objetivos.

QUINTO.- PREVENIR a la UNP que debe motivar de manera suficiente los actos administrativos que profiera en el marco del procedimiento de análisis del nivel de riesgo de las personas que son objeto del programa de protección a su cargo, especialmente aquellas decisiones que dispongan la modificación, reducción y/o finalización de medidas de protección. Para tal efecto, deberá hacer referencia expresa y detallada de las razones que fundamentan tales decisiones.

SEXTO.-Por Secretaría General líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado
Con salvamento parcial de voto

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

|

