**Providencia:** Tutela del 12 de octubre 2017

**Radicación No.:**  66001-31-05-000-2017-00171-01

**Proceso:** Acción de tutela

**Accionante:** Yobani Cuadros Peñuela

**Accionado:** Unidad Nacional de Protección

**Magistrada ponente:** Ana Lucía Caicedo Calderón

**Tema: Medidas provisionales de Protección:** El Decreto 1066 de 2015, adicionado y modificado por el Decreto 567 de 2016 ha contemplado las medidas provisionales de protección para las personas que se encuentren en riesgo inminente así:

**ARTÍCULO 2.4.1.2.9. *Medidas de emergencia.****En casos de riesgo inminente y excepcional, el Director de la Unidad Nacional de Protección podrá adoptar, sin necesidad de la evaluación del riesgo, contemplando un enfoque diferencial, medidas provisionales de protección para los usuarios del Programa e informará de las mismas al Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas - Cerrem en la siguiente sesión, con el fin de que este recomiende las medidas definitivas, si es del caso.*

*Con el propósito de adoptar estas medidas de protección de emergencia, el Programa hará una valoración inicial del riesgo al que está expuesto el peticionario, disponiendo en forma inmediata la realización de la evaluación del Riesgo, que permita ajustar o modificar las decisiones adoptadas inicialmente.*

*En todo caso, para adoptar medidas provisionales de protección se deberán realizar los trámites presupuestales respectivos.*

*En circunstancias en que sea aplicable la presunción constitucional de riesgo, para el caso de la población desplazada, incluidas víctimas en los términos del artículo 3º de la Ley 1448 de 2011, que intervienen en procesos de restitución de tierras, el Director de la Unidad Nacional de Protección deberá adoptar medidas de esta naturaleza.*

**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE PEREIRA**

**SALA LABORAL**

Magistrada Ponente: **Ana Lucía Caicedo Calderón**

**Acta No. \_\_\_**

(**Octubre 12 de 2017)**

Dentro del término estipulado en los artículos 86 de la Constitución Política y 29 del Decreto 2591, se resuelve en primera instancia la **Acción de Tutela** impetrada por el señor **Yobani Cuadros Peñuela** en contradel **Unidad Nacional de Protección** quien pretende la protección del derecho fundamental a la vida.

El proyecto, una vez revisado y discutido, fue aprobado por el resto de integrantes de la Sala, y corresponde a lo siguiente:

#### La demanda

Manifiesta el accionante que se encuentra en la ciudad de Pereira, en calidad de desplazado, y ha solicitado su vinculación al programa de prevención y protección de la Unidad Nacional de Protección debido a que ha sido informante del Gobierno Nacional, razón por la cual ha recibido amenazas en contra de su vida e integridad personal.

Señala que la entidad Unidad Nacional de Protección ha iniciado los estudios necesarios y requeridos para su vinculación al programa, desde el 13 de julio de 2017.

Indica que día a día su situación se ve desmejorada, teniendo en cuenta que se encuentra en calidad de desplazado del Municipio de Tarra (Norte de Santander) y por la necesidad de contar con garantías que salvaguarden su vida y su integridad personal pues es un hecho que su grado de vulnerabilidad es latente.

Por lo anterior, solicita se tutelen sus derechos fundamentales a la vida e integridad personal, y en consecuencia, se ordene a la Unidad Nacional de Protección que en el término improrrogable de 48 horas disponga la atención prioritaria e integral sin dilatarse más en el tiempo, adicionalmente sin menoscabo de la atención integral, que se le garanticen todas las medidas que salvaguarden su vida e integridad personal en forma efectiva, oportuna y su reubicación dentro de un esquema de seguridad.

#### Contestación de la demanda

La Unidad Nacional de Protección indica que el accionante ha solicitado su vinculación al programa de protección que lidera la Unidad Nacional de Protección debido a que ha sido informante del Gobierno Nacional y a raíz de la información que entregó ha recibido amenazas, lo cual a la luz de dicho programa no es objeto de protección por parte de la entidad.

Señala que han evaluado el caso del accionante en 4 oportunidades conforme al procedimiento ordinario legalmente establecido para el programa de protección.

Informa que los programas de protección de la Unidad de Protección, el programa de Protección a Víctimas y Testigos de la ley 975 de 2005, y el programa de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos e Intervinientes en el Proceso Penal de la Fiscalía General de la Nación, no son excluyentes, según lo establece el artículo 2.4.1.2.51 del Decreto 1666 de 2015.

Arguye que las medidas de protección varían dependiendo del resultado del estudio del nivel de riesgo y de las consideraciones de la autoridad administrativa- Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas CERREM.

Manifiesta que han evaluado el nivel de riesgo del accionante en 4 oportunidades y que actualmente su caso está siendo evaluado por quinta vez bajo la orden de trabajo No. OT 236474 del 19 de julio de 2017. Indica que en el año 2013 le fueron asignadas medidas de protección por tramite de emergencia consistentes en 1 medio de comunicación, 1 chaleco blindado y apoyo de reubicación por 1.5 SMMLV y rondas policiales; hasta que el comité de Evaluación del Riesgo y recomendación de Medidas CERREM realizó el estudio de nivel de Riesgo y finalizó las medidas de protección por haberse ponderado en riesgo ordinario.

Relaciona cada uno de los 4 estudios de riesgo que han realizado al accionante, dando como resultado riesgo ordinario, así:

1. El caso fue presentado ante el grupo de valoración preliminar en sesión del 19 de abril de 2013 el cual ponderó el riesgo ordinario en matriz de 39.44%; posteriormente fue presentado ante el comité de evaluación de Riesgo y recomendación de medidas CERREM, donde se validó el riesgo como ordinario y mediante Resolución 180 del 10-06-2013 finalizaron las medidas preventivas.
2. El caso fue reevaluado en el grupo de Valoración preliminar el 21 de agosto de 2013, ponderando riesgo ordinario, siendo confirmado por el CERREM mediante resolución 228 del 2-10-2013 que dispuso “finalizar medidas”.
3. Nuevamente el 14 de noviembre de 2014 fue revaluado por el Grupo de Valoración preliminar donde fue ponderado como riesgo ordinario matriz 42.22%, confirmado por CERREM mediante resolución 284 del 08-01-2014 donde dispuso “finalizar medidas”.
4. En el año 2014 el caso fue reevaluado por temporalidad presentado al grupo de Valoración Preliminar en sesión del 12 de diciembre de 2014 donde fue ponderado como riesgo ordinario matriz 38.88%; posteriormente el CERREM mediante resolución validó el riesgo como ordinario y dispuso comunicar el resultado del estudio de nivel de riesgo.

Menciona que “*la población que se encuentra en riesgo ordinario no puede solicitar medidas especiales de protección, por cuanto el Estado, dentro de su finalidad, debe establecer medidas ordinarias y generales encaminadas a proteger a los asociados en relación con este tipo de riesgos”*

Refiere que frente a la nueva solicitud de protección, el 19 de julio de 2017 se generó orden de trabajo No. 236474, por medio de la cual se ordena el estudio de nivel del riesgo al señor Yobani Cuadros Peñuela. En ese orden de ideas, el estudio de nivel del riesgo reglado en el artículo 2.4.1.2.4.0 del decreto 1066 de 2015 modificado por el Decreto 567 de 2016 está surtiendo las diferentes etapas de la ruta ordinaria.

Señala que para adelantar el estudio de nivel de riesgo es necesario que el accionante otorgue el consentimiento, en este caso, fue otorgado por escrito el día 10 de agosto de 2017, razón por la cual el Grupo de Valoración Preliminar cuenta con un término no mayor a 30 días hábiles para verificar el nivel de riesgo del accionante, y posteriormente este grupo analizará su situación en la sesión que se llevará a cabo en la semana del 17 al 20 de octubre de 2017.

Advierte que seguidamente el caso será presentado en la sesión del Comité de Evaluación del Riesgo y recomendación de medidas – CERREM quien es el órgano interinstitucional con competencia para definir si implementan o no medidas de protección.

Aclara que las decisiones concertadas dentro del CERREM, se asignan en función de la matriz (creada por el Ministerio del Interior y de Justicia y encontrada adecuada para valorar el nivel del riesgo en casos individuales, por la Corte Constitucional mediante el auto 266 de 2009) que a su vez, distingue la intensidad del nivel de riesgo ponderado para cada caso en particular.

Por último, resalta que no ha desconocido la condición de desplazado que acreditó el accionante, de lo contrario no sería objeto de evaluación de nivel de riesgo, lo cual no implica que por el hecho de acreditar dicha población requiera medidas especiales de protección ya que todo depende del resultado del estudio de nivel de riesgo que se está adelantando y se encuentra en la etapa final.

#### Consideraciones

* 1. **Problema jurídico por resolver**

¿Está siendo Vulnerado el derecho a la Vida, vida digna e Integridad personal del señor Jobani Cuadros Peñuela por parte de la Unidad Nacional de Protección al no reubicarlo dentro de un esquema de seguridad ni garantizarle todos los medios que salvaguarden su vida al ser víctima del desplazamiento forzado y estar recibiendo amenazas ?

**3.2 Derecho a La Seguridad Personal-Diferencia entre amenaza y riesgo**

El órgano de cierre de la jurisdicción Constitucional ha precisado en que ámbito se hace necesario otorgar medidas de protección a las personas que se encuentran en condiciones de amenaza, en Sentencia T-224 de 2014 precisó:

*“Este tribunal ha considerado necesario precisar la diferencia entre “riesgo” y “amenaza”, con el fin de determinar en qué ámbito se hace necesario que la administración otorgue medidas de protección especial. El riesgo es siempre abstracto y no produce consecuencias concretas, mientras que la amenaza supone la existencia de señales o manifestaciones que hagan suponer que algo malo va a suceder. En otras palabras, la amenaza supone la existencia de signos objetivos que muestran la inminencia de la agravación del daño. Por este motivo, cualquier amenaza constituye un riesgo pero no cualquier riesgo es una amenaza.*

*(…) cuando quiera que una persona está sometida a una amenaza concreta, bien sea ordinaria o extrema, estamos en presencia de la alteración del derecho a la seguridad personal, por encontrase en peligro la integridad física o la vida según el caso. En estos eventos el Estado tiene la obligación de adoptar los mecanismos de protección, con el fin de amparar a aquellos individuos que se encuentran sometidos a un nivel de riesgo superior al normal, por su puesto siempre que se acrediten al menos sumariamente los hechos que permitan deducir la existencia de una amenaza real.*

*Tal situación conlleva a que las autoridades puedan identificar el tipo de amenaza que se cierne sobre la persona y definir de manera oportuna las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes con el fin de impedir la consumación de un daño, especialmente cuando se trata de personas que por razón de su labor están expuestas a un nivel de amenaza mayor, como por ejemplo los defensores de derechos humanos, altos funcionarios, periodistas, entre otros”*

**3.3 Medidas de Emergencia para personas en riesgo inminente**

El Decreto 1066 de 2015, adicionado y modificado por el decreto 567 de 2016 ha contemplado las medidas provisionales de protección para las personas que se encuentren en riesgo inminente así:

**ARTÍCULO 2.4.1.2.9. *Medidas de emergencia.****En casos de riesgo inminente y excepcional, el Director de la Unidad Nacional de Protección podrá adoptar, sin necesidad de la evaluación del riesgo, contemplando un enfoque diferencial, medidas provisionales de protección para los usuarios del Programa e informará de las mismas al Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas - Cerrem en la siguiente sesión, con el fin de que este recomiende las medidas definitivas, si es del caso.*

*Con el propósito de adoptar estas medidas de protección de emergencia, el Programa hará una valoración inicial del riesgo al que está expuesto el peticionario, disponiendo en forma inmediata la realización de la evaluación del Riesgo, que permita ajustar o modificar las decisiones adoptadas inicialmente.*

*En todo caso, para adoptar medidas provisionales de protección se deberán realizar los trámites presupuestales respectivos.*

*En circunstancias en que sea aplicable la presunción constitucional de riesgo, para el caso de la población desplazada, incluidas víctimas en los términos del artículo 3º de la Ley 1448 de 2011, que intervienen en procesos de restitución de tierras, el Director de la Unidad Nacional de Protección deberá adoptar medidas de esta naturaleza.*

* 1. **Caso concreto**

En el caso que ocupa la atención de la Sala, se acude a la vía de tutela con el propósito de que se proteja el derechos fundamentales a la vida, vida digna e integridad personal del señor Jobani Cuadros Peñuela, toda vez que según afirma ha solicitado la vinculación al programa de Prevención y protección ya que se encuentra en calidad de desplazado en la ciudad de Pereira por amenazas que ha recibido debido a su calidad de informante del Gobierno Nacional y la Unidad Nacional de Protección no le ha garantizado las medidas de protección necesarias, entre ella la reubicación temporal.

De la documentación allegada al plenario se tiene que:

1. El señor Jobani Cuadros Peñuela el 27 de septiembre de 2017 denunció ante la Fiscalía 00036 SAU que está siendo víctima de amenazas contra su vida por el hecho de haber entregado información al Gaula Militar de la ciudad de Cali acerca de la ubicación de una integrante del frente Cimarrón. (Folios 11-13)

2- El accionante ha sido reconocido como víctima en 3 ocasiones en el presente año por la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Victimas en razón a las diferentes amenazas que ha recibido por ser informante del Ejercito Nacional. (Folios 15-24)

3-Como víctima de desplazamiento forzado, el señor Cuadros Peñuela solicitó la vinculación al programa de Protección que lidera la Unidad Nacional de protección con el fin de que se le prestaran medidas de protección y se reubicara.

4-La Unidad Nacional de Protección está adelantando el estudio del nivel de riesgo con el fin de definir si se implementan medidas de protección para el accionante, sin embargo, este trámite tomará unos días más, pues el grupo de valoración Preliminar se reunirá del 17 al 20 de octubre a analizar la situación de riesgo, más el tiempo que se tome el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas CERREM para definir si implementan o no dichas medidas.

Dado lo anterior y atendiendo a la jurisprudencia transcrita es obligación del Estado amparar a las personas que se encuentran en situación de riesgo, sea cual fuere su circunstancia y en este caso es evidente que el señor Jobani Cuadros Peñuela está en un riesgo inminente ya que por su condición de informante ha recibido múltiples amenazas en los lugares donde se desplaza (tal como se observa en las Resoluciones emitidas por la UARIV, donde se reconoce como víctima de desplazamiento forzado y en la denuncia presentada ante la Fiscalía)

Por lo tanto, considera esta Sala que mientras se agota el procedimiento administrativo tendiente a definir el nivel de riesgo del accionante, la Unidad Nacional de Protección no puede dejarlo desprotegido intempestivamente.

En consecuencia, se ampararán los derecho a la vida, vida digna e integridad personal del accionante y se dejará vigente la medida provisional que se tomó en este asunto, que consiste en adoptar la medida de emergencia contenida en el Artículo 2.4.1.2.9. del Decreto 1066 de 2015, adicionado y modificado por el Decreto 567 de 2016, hasta que finalice el estudio del nivel de riesgo; igualmente, se ordenará a la Unidad Nacional de Protección que en el estudio de riego que está realizando al accionante se tenga en cuenta la denuncia que él hizo ante la Fiscalía (folios 11-14), el acta de pago de información (folios 8-10) y las 3 Resoluciones emitidas por la UARIV donde se reconoce al accionante como víctima de desplazamiento forzado (folios 15-24). (Documentos que se aportaron a esta acción de tutela)

En mérito de lo expuesto, la **Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira**, en nombre del Pueblo y por autoridad de la Constitución y la ley,

#### RESUELVE

**PRIMERO: AMPARAR** los derechos fundamentales a la vida, vida digna e integridad personal del señor Jobani Cuadros Peñuela.

**SEGUNDO: DEJAR**  vigente la medida provisional que se tomó en este asunto, que consiste en adoptar la medida de emergencia contenida en el Artículo 2.4.1.2.9. del Decreto 1066 de 2015 adicionado y modificado por el Decreto 567 de 2016, hasta que finalice el estudio del nivel de riesgo del señor Yobani Cuadros Peñuela.

**TERCERO: ORDENAR** a la Unidad Nacional de Protección que en el estudio de nivel de riesgo que está realizando al señor Yobani Cuadros Peñuela se tenga en cuenta la denuncia que él hizo ante la Fiscalía, el acta de pago de información y las 3 Resoluciones emitidas por la UARIV donde se reconoce al accionante como víctima de desplazamiento forzado.

**CUARTO: NOTIFÍQUESE** esta decisión a las partes por el medio más expedito.

**QUINTO:** Si no se impugnase, remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, conforme al artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese y Cúmplase

Notifíquese y Cúmplase

La Magistrada,

**ANA LUCÍA CAICEDO CALDERÓN**

Los Magistrados,

**JULIO CÉSAR SALAZAR MUÑOZ FRANCISCO JAVIER TAMAYO TABARES**

**ALONSO GAVIRIA OCAMPO**

**Secretario**