El siguiente es el documento presentado por el Magistrado Ponente que sirvió de base para proferir la providencia dentro del presente proceso. El contenido total y fiel de la decisión debe ser verificado en la respectiva Secretaría.

Providencia: Sentencia del 30 de septiembre de 2019

Radicación No.: 66001-31-05-002-2019-00381-01

Proceso: Acción de tutela

Accionante: Mario Salgado

Accionado: Dirección Nacional de la Policía General y otros

Juzgado de origen: Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Pereira

**TEMAS: SEGURIDAD PERSONAL / LÍDER SOCIAL Y DEFENSOR DE DERECHOS HUMANOS / UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN / DIFERENCIA ENTRE RIESGO Y AMENAZA / NECESIDAD DE EFECTUAR UN NUEVO ESTUDIO SOBRE EL NIVEL DE 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”. (…)

Asimismo, sobre la escala de riesgos y amenazas para brindar protección especial por parte del estado, el Alto Tribunal dispuso en la Sentencia T-460 de 2014:

“… Resulta oportuno mencionar, que a solicitud del peticionario, la Unidad Nacional de Protección ha realizado, en dos ocasiones, un estudio sobre el nivel de riesgo al que se encuentra expuesto y, en ambas oportunidades, ha concluido que, la calificación de ordinario impide que sea incluido en la lista de beneficiados del programa de protección.

“En ese marco, encuentra este Tribunal que el nivel actual de riesgo del accionante, ha sido valorado como “riesgo ordinario” es decir, aquel que deben soportar todos los ciudadanos en condiciones de igualdad por el hecho de vivir en sociedad, el cual debe ser prevenido por el Estado a través del cumplimiento eficaz de sus funciones. Por lo tanto, en principio, no tendría derecho a la asignación de un esquema especial de protección”. (…)

Frente al primer argumento (de la UNP para negar las medidas de protección) baste decir que la negativa se apuntala en un fundamento meramente formal, pues son muchas las denuncias que ha hecho el actor respecto al riesgo que corre en su condición no solo de candidato al Concejo de Pereira, sino por sobre todo de líder social y defensor de derechos humanos, personas que en Colombia están expuestas a un alto riesgo, como lo muestra la tasa de homicidios durante este año de personas que tenían tales condiciones…

Igual reproche merece el segundo argumento, pues la solicitud de medidas de protección especial no las hace el actor en su condición de representante legal de la empresa privada Enlegalidad S.A.S. sino en su calidad, se repite, de líder social, defensor de derechos humanos y candidato al concejo municipal de Pereira. (…)

En consecuencia, se revocará la sentencia de primera instancia, para en su lugar ordenar a la Unidad Nacional de Protección… que dentro de los tres días siguientes a la notificación de esta sentencia, realice un nuevo estudio del nivel de riesgo del Sr. Mario Salgado, atendiendo todo el contexto fáctico de las actividades que realiza y su aspiración al Concejo Municipal de Pereira, así como las denuncias que ha presentado ante los diversos órganos estatales y se tomen las medidas de protección especial de inmediato, en caso de que procedan…

**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE PEREIRA**

**SALA DE DECISIÓN LABORAL No. 1**

Magistrada Ponente: **Ana Lucía Caicedo Calderón**

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

**(Septiembre 30 de 2019)**

Procede la Judicatura a resolver la impugnación propuesta contra el fallo proferido el 23 de agosto 2019 por el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Pereira, dentro de la acción de tutela impetrada por el señor **Mario Salgado** en contra de la **Unidad Nacional de Protección**, **la Policía Nacional** y **la Fiscalía General de la Nación**,por medio de la cual solicita que se amparen sus derechos fundamentales a la vida, a la libertad personal y política. A esta acción se vinculó al **Ministerio del Interior**.

#### La demanda

El aludido accionante solicita que se tutelen sus derechos a la vida, a la libertad personal y política, y se le ordene a la **Unidad Nacional de Protección**, ala **Policía Nacional**,a la **Fiscalía General de la Nación y al Ministerio del Interior**,asignarlepersonas responsables de su protección.

Para fundar dichas pretensiones indicó que el 14 de septiembre de 2018 radicó Derecho de Petición ante el Comando de Policía Metropolitana de Pereira con el objetivo de obtener la identificación del responsable de su “protección efectiva”, para en caso de producirse su muerte violenta, poder sancionar a los responsables tanto civil como penalmente; mas el 29 de septiembre recibe respuesta que no resuelve el asunto de fondo.

Ante el desacuerdo del pronunciamiento emitido por la accionada, el 3 de octubre de 2018 radica nuevamente derecho de petición solicitando la solución a su problema inicialmente planteado, obteniendo idéntico pronunciamiento mediante respuesta emitida el 23 de octubre de igual año.

Reiteró, que su petición se basa en identificar con nombre propio el humano o humanos responsables de su protección efectiva; consecuencialmente, disponer las gestiones necesarias para que le sea asignado de manera perentoria la medida de protección representada en un esquema de seguridad permanente *”24 horas al día, 7 días a la semana y 365 días al año”* el cual debe estar integrado por varios vehículos blindados y escoltas suficientesque le permitan desplazarse por el territorio del Municipio, para realizar su campaña política, en calidad de director del colectivo de abogados Enlegalidad, líder social amenazado de muerte y candidato al Concejo Municipal de Pereira.

Por último señala que lleva aproximadamente 4 años con este problema, donde nadie ha asumido la responsabilidad y él debe de asumir el riesgo.

#### Contestación de la demanda

**Ministerio del Interior**

Refiere que a través del jefe de la Oficina Jurídica, y mediante oficio OFI19-30777-DDH-2400 del 12 de agosto del año en curso, adosado a folio 30 y siguientes; como fundamento de su defensa expone la falta de legitimación en la causa por pasiva, dada la ausencia de nexo causal entre la presunta vulneración de los derechos invocados y acción y omisión de dicho Ministerio.

Además que el esquema de protección permanente pretendido por el accionante está fuera de las competencias del Ministerio de Interior, y la controversia de acto administrativo se encuentra reglado en la Ley 1437 de 2011(CPACA).

De otro lado, a partir del 1º de noviembre de 2011, el Ministerio trasladó a la Unidad Nacional de Protección, el programa de protección actualmente reglado por el Decreto 1066 de 2015, más siendo el Director de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Interior miembro del Comité de Evaluación de Riesgos y recomendación de Medidas – CERREM- la Secretaria Técnica está en cabeza de la UNP, directamente *“responsable de definir las medidas y la manera de cómo se implementan y operativizan los esquemas de seguridad”.*

Por último, indicó que la Unidad Nacional de Protección, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 del decreto 4065 del año 2011 es *”… un establecimiento público con personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa”* es decir que, dicha entidad ostenta plena autonomía para atender todos y cada uno de los asuntos relacionados con el cumplimiento de las funciones que le son predicables y en particular lo atinente al Programa Nacional de Protección, resultando diáfano que el Ministerio del Interior no tiene competencia para pronunciarse respecto a la identificación de las personas que deben prestarle protección efectiva.

**Fiscalía General de la Nación**

Notificada de la existencia de la solicitud de tutela, fue re direccionada por parte de la Directora Seccional de Fiscalías Sandra Beatriz López Vásquez a la Fiscalía Once Local, Doctora Ángela Karina Castañeda Céspedes, quien a través de email recibido por el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito el 13 agosto de 2019 manifestó que el derecho de petición fue radicado el 01 de agosto de 2019 y que conforme lo reglado por la Ley 1755 de 2015, aún se encuentran dentro del término para resolver de fondo.

Solicita la negación de la acción de tutela por haberse superado el hecho, sin explicar las razones de ello.

**Policía Nacional**

El comandante de la Policía Metropolitana de Pereira, Coronel Juan Carlos Morales, expresó que el accionante radicó en varios oportunidades escritos de derecho de petición, solicitando que esa institución identificara la persona o personas responsables de garantizar su protección efectiva por tener la calidad de líder social; solicitudes que acorde con lo reglado por la Ley 1755 de 2015 fueron resueltas oportunamente. En ellas le fue registrado que acorde con lo reglado por el Decreto 1066 de 2015, le corresponde a la UNP desarrollar el análisis y evaluación de los riesgos, amenazas y vulneraciones e implementar las medidas de protección que correspondan a su favor, labor que realizan de manera preventiva.

Agregó que la Policía Nacional actúa con base en los fundamentos constitucionales contenidos en las artículos 2º, 216 y 218 de la Carta Magna y Decreto 1512 de 2000, artículo 13, el cual establece la garantía en forma general para todos los ciudadanos del goce y disfrute de cada uno de los derechos libertades que le asisten como personas.

Explicó, que el accionante no hace parte de la población objeto de protección a cargo de esa Institución. Ello de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.4.1.2.7 del Decreto 1066 de 2015, y contrario a ello, el artículo 2.4.1.2.6, del mismo Decreto establece las personas que son destinatarias de la implementación de las medidas de protección por parte de la UNP.

Indicó, que la UNP es la encargada de atender el requerimiento del Peticionario y es por esta razón que dio traslado mediante comunicación s-2019-042817/SEPRO-GRUPO del 6 de agosto de 2019 a la UNP para que realicen el estudio referido.

Por último, explicó que la Policía Nacional, actuando en el marco de sus responsabilidades constitucionales, ha gestionado acciones preventivas e individualización de policía a través de la vinculación de patrullas que integran el cuadrante de vigilancia y otras unidades adscritas, para la adopción de medidas de prevención de competencia institucionales como los patrullajes y las revistas policiales a través de los cuadrantes de vigilancia adscritos al CAI Boston de la ciudad de Pereira, y la Seccional de Protección y Servicios Especiales de la Policía Metropolitana.

Demanda su improcedencia toda vez que esa institución no ha vulnerado derecho fundamental al accionante, ya que la solicitud de protección por parte del accionante corresponde a un trámite que debe atender la Unidad Nacional de Protección de acuerdo a las disposiciones previstas en el Decreto 1066 de 2015.

**Unidad Nacional de Protección**

Manifestó, a través de su jefe de la Oficina Asesora Jurídica, el doctor Diego Fernando Rodríguez Vásquez, y mediante oficio OFI119-00028177 del 14 de agosto de 2019 y adosado a folio 53 de la actuación, que esa unidad se creó conforme lo establecido en los artículo 3º y 4º del Decreto Ley 4065 de 2018, con función de *“articular, coordinar y ejecutar la presentación de servicio de protección a quienes el Gobierno Nacional que por virtud de sus actividades (…) se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremos de sufrir daños contra su vida (…)”.*

Señaló que, frente a la solicitud de la accionante puesta en conocimiento por parte de la Defensoría del Pueblo Regional de Pereira, mediante comunicación OFI19-00028110, luego de analizar su situación le fue manifiesto:

*“• Que las solicitudes referentes a la protección de candidatos de partidos políticos se deben remitir a esa UNP a través del director y/o secretario General de cada PP o comité suscriptor.*

*• Que la calidad de representante legal de la sociedad Enlegalidad S.A.S por ser de carácter privado no tiene relación directa con el Estado y, por lo tanto, como quiera que no se ciñe a los presupuestos de la Constitución Política en su artículo 123, se le debe aplicar el estatuto laboral regulador de las relaciones individuales del trabajo.*

*• Que en ese orden de cosas fueron solicitadas medidas preventivas al comando de la policía Metropolitana de Pereira con el fin de garantizar sus derechos fundamentales.”*

Demanda su desvinculación por cuanto su pedido fue elevado en los meses de septiembre y octubre de 2018 ante la Policía Metropolitana de Pereira.

#### Providencia impugnada

La Jueza de primer grado denegó el amparo constitucional invocado por el señor Mario Salgado en contra del **Director de la Unidad Nacional de Protección**, **La Policía Nacional**, **Fiscalía General de la Nación** y el **Ministerio del Interior**.

Para llegar a tal conclusión, la a-quo argumentó que en este asunto, la acción de tutela no resulta procedente, debido a que la Policía Nacional actuó con base en los fundamentos constitucionales contenidos en los artículo 2º, 216 y 218 de la Constitución Política de Colombia y el Decreto 1512 de 2000 artículo 13, el cual establece la garantía de forma general a todos los ciudadanos de los derechos y libertades que le asisten como persona.

Añadió, que el Decreto Único reglamentario del Sector Administrativo del Interior, en su capítulo II, artículo 2.1.1.2.7 determina la protección de personas en virtud del cargo y no genera margen de dudas, que el señor Mario Salgado, no se encuentra enmarcado dentro del grupo de personas señaladas para lograr el esquema de seguridad pretendido.

Por otro lado, encuentra plenamente probado dentro del proceso y en consideración a la inspección realizada en el expediente 6600123-33-000-2017-00354-00, en primer lugar que:

• La decisión de amparo constitucional proferida por el honorable Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Risaralda, fue negativa al no evidenciar negligencia de las autoridades.

• No hay circunstancia que constituya nuevas amenazas a las ya inicialmente registradas en esa oportunidad,

• La prestación a la fecha del servicio de protección prestado por parte de la Policía Metropolitana hasta el 12 de agosto de 2019.

• Su calidad de aspirante al Concejo Municipal por el Partido Alianza Verde, para el período 2020-2023 (folio 10), esa sola circunstancia no genera situación de riesgo extraordinario o extremo, como consecuencia directa y en razón del ejercicio de sus actividades.

• Basado en el desarrollo del Estudio de Nivel de Riesgo, en cabeza del Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis (CTRAI), se evidenció la inexistencia de conexidad con el Estado, amén de las labores desarrolladas como particular (folio 58) y por esa razón no puede acceder al esquema de seguridad.

Por último, indicó que frente a los pedidos realizados entre el 14 de septiembre de 2018 y 3 de octubre de 2018, en aras de obtener el nombre propio del humano o humanos responsables de su protección efectiva, con base en las respuestas otorgadas oportunamente por el Comandante de la Policía Metropolitana de Pereira, a trasvés de los oficios S-2018-054508-SEPRO-GRUPO-29.25 y S-2018-059126-SEPRO-GRUPO-29.25, generados los días 29 de septiembre y 3 de octubre de 2018, fueron lo suficientemente explicitas, sin dejas margen de duda; pues se insiste, el Estado es quien debe propugnar por la convivencia pacífica de sus ciudadanos como unos de sus fines esenciales (artículo 2º Carta Magna).

Concluyó entonces, que no evidencia negligencia alguna por parte de la Policía Nacional, ni por parte de la Unidad Nacional de Protección respecto a los derechos que alega el señor Salgado, no obstante resaltó que es un hecho notorio, que la práctica de política concibe un traslado de un lugar a otro, razón por la cual la aquo previno a la Policía Nacional – Comandante de Policía Metropolitana de Pereira- para que, no obstante haberse definido su nivel de riesgo por parte de la UNP, continúe prestándole las medidas de seguridad pertinentes al Accionante, hasta que culmine el período de elecciones populares para el Concejo.

#### Impugnación

El señor **Mario Salgado**,impugnó la decisión manifestando que se presenta una omisión grave con respecto a la apreciación y evaluación de las pruebas, lo que transgrede flagrantemente sus derechos fundamentales a la vida y la libertad personal y política.

Señala, que si se hace un análisis responsable y consciente del material probatorio aportado, se puede evidenciar que esta organización criminal ha tratado de silenciarlo valiéndose de amenazas, la primera vez de manera personal donde fue identificado el agresor, la segunda vez de manera personal un sujeto intimidante quien era escolta sin identificar, y la tercera vez mediante llamada telefónica donde le informaban que debía abandonar el barrio donde reside y en el cual desarrolla funciones de Líder Social y Defensor de Derechos Humanos. Posteriormente, indica que hubo un intento de atentado en su lugar de residencia y que hay registros que demuestran que ante el llamado urgente en auxilio al Cuadrante 18, la línea 123 y el Comando Metropolitano de la Policía Nacional, atendieron el llamado 2 horas después.

Explica, que ya ha transcurrido un mes de campaña sin garantía para ejercer sus derechos políticos, a pesar de la solicitud reiterada de medida de protección efectiva ya que debido a esto no puede expresar con libertad sus propuestas de solución de la problemática social en salud, educación, seguridad, movilidad, deporte, cultura, generación de empleo, entre otros.

Aclara, que la a-quo excluyó del amparo constitucional la solicitud de vinculación a la Procuraduría General de la Nación, a sabiendas que es el ente encargado de investigar sancionar a los servidores públicos.

Agrega, que en el expediente solicitado por el despacho en calidad de préstamo con carácter reservado del Tribunal Contencioso Administrativo de Risaralda reposan 2 documentos editados por la Revista Semana, los cuales prueban las alianzas entre la Dirigencia Paramilitar, Dirigencia Narcotraficante y Dirigencia Política Regional y Nacional; integrantes de la organización criminal de donde provienen sus amenazas y en especial de uno de sus integrantes llamado Carlos Mario Jiménez Naranjo, alias *“Macao”.*

Por último, indica que anexa un formato diligenciado correspondiente a la Unidad Nacional de Protección de *“CARÁCTER RESERVADO”* donde se comprueba la gravedad del asunto.

#### Consideraciones

**5.1 Problema jurídico por resolver**

Corresponde a esta Sala determinar si la Unidad Nacional de Protección, la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación y el Ministerio del Interior han vulnerado los derechos fundamentales invocados por el accionante al negarse a reconocer el esquema de seguridad de protección pretendido.

**5.2 Escala de riesgos y amenazas que debe aplicarse en situaciones en las que se solicita protección especial**

En cuanto a este tema, la Corte Constitucional en Sentencia T-339 de 2010 indicó lo siguiente:

***“ 1) Nivel de riesgo****: existe una posibilidad abstracta y aleatoria de que el daño a la vida o a la integridad personal se produzca. Este nivel se divide en dos categorías: a) riesgo mínimo: categoría hipotética en la que la persona sólo se ve amenazada por la muerte y la enfermedad naturales y; b) riesgo ordinario: se refiere a aquel riesgo que proviene tanto de factores internos como externos a la persona y que se deriva de la convivencia en sociedad. En este nivel de la escala, los ciudadanos deben soportar los riesgos que son inherentes a la existencia humana y a la vida en sociedad.*

*Cuando una persona pertenece a este nivel, no está facultada para exigir del Estado medidas de protección especial, pues su derecho a la seguridad personal no está siendo afectado, en la medida en la que el riesgo de daño no es una lesión pero sí, en el mejor de los casos, un riesgo de lesión.*

***2)******Nivel de amenaza****: existen hechos reales que, de por sí, implican la alteración del uso pacífico del derecho a la tranquilidad y que hacen suponer que la integridad o la libertad de la persona corren verdadero peligro. En efecto, la amenaza de daño conlleva el inicio de la alteración y la merma del goce pacífico de los derechos fundamentales, debido al miedo razonable que produce visualizar el inicio de la destrucción definitiva del derecho. Por eso, a partir de este nivel, el riesgo se convierte en amenaza. Dependiendo de su intensidad, este nivel se divide en dos categorías:*

*a)     Amenaza ordinaria: Para saber cuándo se está en presencia de esta categoría, el funcionario debe hacer un ejercicio de valoración de la situación concreta y determinar si ésta presenta las siguientes características:*

*i.      existencia de un peligro específico e individualizable. Es decir, preciso, determinado y sin vaguedades;*

*ii.      existencia de un peligro cierto, esto es, con elementos objetivos que permitan inferir que existe una probabilidad razonable de que el inicio de la lesión del derecho se convierta en destrucción definitiva del mismo. De allí que no pueda tratarse de un peligro remoto o eventual.;*

*iii.      tiene que ser importante, es decir que debe amenazar bienes o intereses jurídicos valiosos para el sujeto como, por ejemplo, el derecho a la libertad;*

*iv.      tiene que ser excepcional, pues no debe ser un riesgo que deba ser tolerado por la generalidad de las personas y. finalmente,*

*v.      deber ser desproporcionado frente a los beneficios que deriva la persona de la situación por la cual se genera el riesgo.*

*Cuando concurran todas estas características, el sujeto podrá invocar su derecho fundamental a la seguridad personal para recibir protección por parte del Estado, pues en este nivel, se presenta el inicio de la lesión del derecho fundamental y, en esta medida, se presenta un perjuicio cierto que, además, puede o no agravarse. Por estos motivos, la persona tiene derecho a que el Estado intervenga 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.*

*b)    Amenaza extrema: una persona se encuentra en este nivel cuando está 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. De allí que, en este nivel, el individuo pueda 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 autoridades.*

*Por lo tanto, en el nivel de amenaza extrema, no sólo el derecho a la seguridad personal está siendo violado sino que, además, también se presenta la amenaza cierta que muestra la inminencia del inicio de la lesión consumada de los derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal. De allí que, cuando la persona esté en este nivel, tiene el derecho a que el Estado le brinde protección especializada.”*

**5.3 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”*

**5.4 Escala de riesgos y amenazas para brindar protección especial por parte del estado**

Asimismo, sobre la escala de riesgos y amenazas para brindar protección especial por parte del estado, el Alto Tribunal dispuso en la Sentencia T-460 de 2014:

*“… Resulta oportuno mencionar, que a solicitud del peticionario, la Unidad Nacional de Protección ha realizado, en dos ocasiones, un estudio sobre el nivel de riesgo al que se encuentra expuesto y, en ambas oportunidades, ha concluido que, la calificación de ordinario impide que sea incluido en la lista de beneficiados del programa de protección.*

*En ese marco, encuentra este Tribunal que el nivel actual de riesgo del accionante, ha sido valorado como “riesgo ordinario” es decir, aquel que deben soportar todos los ciudadanos en condiciones de igualdad por el hecho de vivir en sociedad, el cual debe ser prevenido por el Estado a través del cumplimiento eficaz de sus funciones. Por lo tanto, en principio, no tendría derecho a la asignación de un esquema especial de protección.*

*En este sentido, encuentra la Sala que si bien el actor es víctima del desplazamiento forzado y fue sujeto de amenazas contra su seguridad personal, lo cierto es que las circunstancias planteadas, específicamente las que tienen relación con el fallecimiento de su hermano y las amenazas directas de muerte, fueron valoradas en el estudio que realizó la entidad y del que se colige que su nivel de riesgo es, simplemente, ordinario.*

*A la misma conclusión se llega cuando se evalúan las características del riesgo denunciado y se advierte que no obra en el expediente algún indicio del que se pueda inferirse que, efectivamente, los grupos al margen de la ley hayan iniciado alguna persecución directa o ejerzan amenazas individualizadas que recaigan sobre el actor o su núcleo familiar.”*

**5.5 Funciones de la Unidad Nacional de Protección**

Resolución 0634 de 2019, por el cual se ajusta el Manual Especifico de Funciones y de Competencia de la Planta de Personal de la Unidad Nacional de Protección UNP:

***“****(…)* ***I. IDENTIFICACIONES DEL EMPLEO***

*Nivel: Asesor*

***II. ÁREA FUNCIONAL***

*Donde se ubique el cargo*

***III. PROPÓSITO PRINCIPAL***

*Asesorar y adelantar estudios e investigaciones sobre la gestión técnica de evaluación de riesgos, la protección de personas de grupos o comunidades en situación de riesgo, y absolver consultas, prestar asistencia técnica, emitir conceptos y aportar elementos de juicio para apoyar la toma de decisiones y la formulación de planes, programas y proyectos de la Unidad Nacional de Protección.*

***IV. DESCRIPCION DE LAS FUNCIONES ESENCIALES:***

1. *Proponer al Director fórmulas relacionadas con la organización y desarrollo de la Unidad con la efectividad, pertinencia y oportunidad de las estrategias y medidas implementadas en el marco de los programas de Protección a cargo de la Unidad, así con aquellas relacionadas con la identificación y valoración de riesgos.*
2. *Absolver consultas, prestar asistencia técnica, emitir conceptos y aportar elementos de juicio para la toma de decisiones relacionadas con la adopción, la ejecución y el control de estrategias y medidas de protección a los derechos a la Vida, la Libertad, la Integridad y la Seguridad Personal de las personas, grupos y comunidades en situación de riesgo extraordinario o extremo.*
3. *Participar en el desarrollo de los objetivos y directrices de la UNP promoviendo el mejoramiento de la Unidad y en particular de los resultados de su gestión.*
4. *Emitir los conceptos de su competencia que le sean solicitados, y contribuir al estudio de temas que, según su naturaleza, hayan sido previamente proyectados y debatidos en otras dependencias, con el fin de fijar la posición pertinente de la UNP.*
5. *Realizar el seguimiento al cumplimiento de las metas y compromisos establecidos en el plan estratégico y auditorias de la Unidad*
6. *Asistir y participar, en representaciones la Unidad, en reuniones, consejos, juntas o comités de carácter oficial, cuando sea convocado o delegado*
7. *Asesorar al Director General en el análisis de las políticas públicas formuladas por la Direccione de Derechos Humanos del Ministerio del interior relacionadas con la protección a los derechos de la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos o comunidades en situación de riesgo extraordinario o extremos, con el fin de identificar e implementar cambios en las obligaciones de la UNP derivados de las mencionadas políticas*
8. *Asesorar al director General en la interlocución y coordinación con la Dirección de Derechos Humanos dl Ministerio del Interior, en lo relacionado con el apoyo logístico, humano y administrativo que la UNP prestará a dicha Dirección en lo relacionado a la implementación de las políticas públicas de prevención de violaciones a los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad (…)”*

**5.3 Caso concreto**

En el caso que ocupa la atención de la Sala, el señor Mario Salgado acude a la vía de tutela con el propósito de que se protejan sus derechos a la vida, a la libertad personal y política, presuntamente vulnerados por la Unidad Nacional de Protección, la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación y el Ministerio del Interior, ya que aduce que dichas entidades son las encargadas de brindarle un esquema de seguridad permanente, el cual debe estar integrado por varios vehículos blindados y escoltas.

La A-quo denegó el amparo constitucional interpuesto por el señor Salgado considerando que no se evidencia negligencia alguna por parte de la Policía Nacional - Comandante de la Policía Metropolitana-, por parte de la Unidad Nacional de Protección respecto a los derechos que alega. Con todo, previno a la Policía Nacional, para que a través del comandante Policía Metropolitana de Pereira, Coronel Gustavo Hernando Moreno Miranda, continúe prestando las medidas de seguridad pertinentes al accionante, hasta que culmine el período de elecciones populares para el Concejo.

No obstante, el señor Mario Salgado impugnó la decisión, ya que considera que perdió su libertad, tranquilidad y teme por su vida y por la vida de las personas que integran su núcleo familiar, ya que considera que la Policía Nacional no quiere o no puede brindar la protección requerida de manera responsable y permanente.

Con el fin de resolver el problema jurídico, vale la pena rememorar que la jueza de instancia consideró, como fundamento principal de su ratio decidendi, que la Unidad Nacional de Protección procedió a definir el nivel de riesgo del accionante, a través del oficio identificado con el radicado OFI 19-00028110 del 14 de agosto de 2019 (folio 58), que como se ve, por una parte se emitió después de presentarse esta acción de tutela, y por otra, que la UNP lo hizo ante el requerimiento que le hizo la Defensoría del Pueblo de Risaralda en el que se advirtió la situación de riesgo del Sr. Mario Salgado por su candidatura al Concejo Municipal.

Pues bien, se desprende de ese documento que la UNP negó la solicitud de protección bajo los siguientes argumentos:

*i)* Que todas las medidas de protección referentes a los candidatos de Partidos Políticos o Grupos significativos de Ciudadanos, deberá ser remitida a esa entidad a través del *“director y/o Secretario general de cada PP o comité inscriptor del GSC”*  (subraya propia del documento).

*ii)* Que respecto a su cargo de representante legal de Enlegalidad S.A.S., al ser dicha empresa de carácter privado, no se logró establecer que su condición de representante legal de una empresa privada se enmarque dentro de algunas de las poblaciones objeto del programa de prevención y protección que coordina la UNP.

Frente al primer argumento baste decir que la negativa se apuntala en un fundamento meramente formal, pues son muchas las denuncias que ha hecho el actor respecto al riesgo que corre en su condición no solo de candidato al Concejo de Pereira, sino por sobre todo de líder social y defensor de derechos humanos, personas que en Colombia están expuestas a un alto riesgo, como lo muestra la tasa de homicidios durante este año de personas que tenían tales condiciones, en lo que va corrido del año 2019 han sido asesinados 75 líderes sociales y defensores de derechos humanos en Colombia según el instituto de Estudio sobre Paz Desarrollo (Indepaz). Por lo tanto, le correspondía a la UNP hacer un estudio de fondo de la situación del actor para establecer en primer lugar si aquel efectivamente tiene la calidad de líder social y defensor de derechos humanos para lo cual debió ordenar las pruebas que considerara pertinentes. Establecido lo anterior debió determinar si en efecto se han presentado las situaciones descritas por el Sr. SALGADO que ameriten la protección especial que viene deprecando incluso desde antes de ser candidato al concejo municipal de Pereira. Todo lo anterior, en cumplimiento de las funciones para las cuales fue creada la entidad a través del Decreto Ley 4065 de 2018.

Igual reproche merece el segundo argumento, pues la solicitud de medidas de protección especial no las hace el actor en su condición de representante legal de la empresa privada Enlegalidad S.A.S. sino en su calidad, se repite, de líder social, defensor de derechos humanos y candidato al concejo municipal de Pereira. La referencia a la representación legal que ejerce sobre dicha empresa la hace para reforzar la tesis de que defiende derechos humanos especialmente de población desplazada, pues ese es uno de los objetivos de dicha empresa. Por otra parte, la protección del Estado a las personas por cuya actividad pueden exponerse a un riesgo extraordinario es independiente de si son servidores públicos o privados, de modo que la fundamentación esgrimida sobre este punto por la UNP incurre en el error de hacer creer que la protección especial es sólo para servidores públicos, cuando ello no es cierto. Otra cosa es que existen ciertos cargos públicos que por ley tienen una protección especial, cosa diferente a lo alegado en este asunto.

Por otra parte, de las pruebas arrimadas al expediente, a diferencia de lo que concluyó la jueza de instancia, esta Sala considera lo siguiente:

1. El actor denunció ante la Fiscalía General de la Nación y la Defensoría del Pueblo de Risaralda amenazas a su vida posteriores a los que en su oportunidad analizó el Tribunal Contencioso Administrativo de Risaralda, de modo que en lo que su oportunidad decidió esa Corporación no puede aplicarse a este caso, entre otras cosas porque para esa época el actor no era candidato al Concejo Municipal de Pereira, circunstancia que unido a su activismo social y defensoría de derechos humanos lo vuelve más vulnerable. En efecto, la decisión del Tribunal Contencioso Administrativo se tomó el 28 de junio de 2017mientras que las denuncias se hicieron 14 de septiembre de 2018, el 3 de octubre de 2018, y el 22 de julio de 2019. (fls. 5, 6 y 12)
2. Si bien la calidad de aspirante al Concejo Municipal de Pereira no lo ubica dentro de un riesgo extraordinario o extremo, sí podría hacerlo la circunstancia de ser líder social y defensor de derechos humanos, situación que le corresponde a la UNP analizar.
3. No se puede negar la medida de protección especial bajo el argumento de que no es servidor público o de que no tiene relación con el Estado, como lo dice la jueza de primer grado. Son las actividades que desarrolla las que eventualmente lo exponen a un riesgo extraordinario, como se explicó en precedencia.
4. La UNP frente al pedido de medidas especiales de protección no hizo un análisis serio y de fondo de la situación del actor y por lo tanto no se puede dar crédito al Estudio del Nivel de riesgo en cabeza del Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis (CTRAI) de esa entidad, por cuanto, se itera, fue meramente formal.

En consecuencia, se revocará la sentencia de primera instancia, para en su lugar ordenar a la Unidad Nacional de Protección, a través del Director de esta Unidad Pablo Elías Gonzáles Moguí o quien haga sus veces, que dentro de los tres días siguientes a la notificación de esta sentencia, realice un nuevo estudio del nivel de riesgo del Sr. MARIO SALGADO, atendiendo todo el contexto fáctico de las actividades que realiza y su aspiración al Concejo Municipal de Pereira, así como las denuncias que ha presentado ante los diversos órganos estatales y se tomen las medidas de protección especial de inmediato, en caso de que procedan. De igual manera, se ordenará a la Policía Nacional, a través del Comandante de Policía Metropolitana de Pereira, Coronel Gustavo Hernando Moreno Miranda, que continúe prestando las medidas de seguridad pertinentes al accionante hasta que culmine el período de elecciones populares para el Concejo de Pereira.

En mérito de lo expuesto, la **Sala de Decisión Laboral No. 1 del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira**, en nombre del Pueblo y por autoridad de la Constitución y la ley,

**RESUELVE**

**PRIMERO: REVOCAR** el numeral 1° de la parte resolutiva dela sentencia proferida el 23 de agosto de 2019 por el Juzgado Cuarto del Circuito de Pereira, por las razones que se exponen en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** En su lugar, **TUTELAR** los derechos fundamentales a la vida, a la libertad personal y política del señor Mario Salgado.

**TERCERO: ORDENAR** a la Unidad Nacional de Protección, a través de del Director de esta Unidad Pablo Elías Gonzáles Moguí o quien haga sus veces, que dentro de los tres días siguientes a la notificación de esta sentencia, realice un nuevo estudio del nivel de riesgo del Sr. Mario Salgado, atendiendo todo el contexto fáctico de las actividades que realiza y su aspiración al Concejo Municipal de Pereira, así como las denuncias que ha presentado ante los diversos órganos estatales y se tomen las medidas de protección especial de inmediato, en caso de que procedan.

**CUARTO:** Confirmar en todo lo demás la sentencia impugnada

**QUINTO: NOTIFICAR** esta decisión a las partes por el medio más expedito.

Remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, conforme al artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese y Cúmplase

La Magistrada ponente,

**ANA LUCÍA CAICEDO CALDERÓN**

**OLGA LUCÍA HOYOS SEPÚLVEDA JULIO CÉSAR SALAZAR MUÑOZ**

Magistrada Magistrado