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.

Radicado No: 66001-31-05-003-2022-00227-01

Proceso: Acción de tutela (Impugnación)

Accionante: Pablo Felipe Robledo del Castillo

Accionados: Unidad Nacional de Protección (UNP)

Vinculadas: Fiscalía General de la Nación y Policía Nacional

Juzgado de origen: Primero Laboral del Circuito de Pereira

Magistrada ponente: Ana Lucia Caicedo Calderón

**TEMAS: INTEGRIDAD PERSONAL / DEBIDO PROCESO / UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN / REGULACIÓN LEGAL DE SUS FUNCIONES Y PROCEDIMIENTOS / VALORACIÓN DEL NIVEL DE RIESGO / EXIGE UNA DEBIDA MOTIVACIÓN BASADA EN UN MINUCIOSO ESTUDIO PREVIO DE LA SITUACIÓN DEL INTERESADO.**

El Gobierno Nacional, mediante el Decreto 4065 de 2011, creó la Unidad Nacional de Protección…

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… 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.

… 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 nivel de riesgo de quienes hacen parte del Programa de Protección deberá reevaluarse una vez al año, o antes, si se presentan nuevos hechos que puedan generar su variación…

Debe aclararse que la continuidad y la intensidad de los mecanismos de protección asignados por parte del Estado a un ciudadano que demuestre situación de amenaza, dependen del estudio del nivel de riesgo que realice la entidad designada para ese propósito, de modo que mientras no se haya realizado dicho análisis, no es posible suspender las medidas ya otorgadas…

… la jurisprudencia Constitucional ha determinado que la UNP vulnera los derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad personal, cuando al momento de valorar el nivel del riesgo, no se realiza una adecuada motivación sustentada en un estudio previo e individualizado respecto a la situación concreta del interesado…

Por regla general, la acción de tutela contra actos administrativos de carácter particular es improcedente por cuanto es posible controvertir su contenido e incluso solicitar su suspensión provisional a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. No obstante, el amparo procede en estos casos, de manera excepcional, cuando la misma se invoque para evitar la configuración de un perjuicio irremediable.

**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE PEREIRA**

**SALA DE DECISIÓN LABORAL No. 1**

Magistrada Ponente: **Ana Lucia Caicedo Calderón**

Pereira, dieciocho (18) de Agosto de dos mil veintidós (2022)

Procede la judicatura a resolver la impugnación propuesta contra la sentencia proferida el 07 de julio de 2022, por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Pereira, dentro de la **acción de tutela** impetrada por el señor **Pablo Felipe Robledo del Castillo**, en contra de la **Unidad Nacional de Protección** (en adelante UNP) a través de la cual se pretende que se ampare sus derechos fundamentales al **debido proceso en conexidad con la vida e integridad personal.** Al trámite fueron vinculadas las siguientes entidades: la **Fiscalía General de la Nación** y la **Policía Nacional – Dirección de Protección y Servicios Especiales** (en adelante DIPRO). Para ello se tiene en cuenta lo siguiente:

1. **LA DEMANDA DE TUTELA.**

El señor **Pablo Felipe Robledo del Castillo** solicita que se tutele sus derechos fundamentales al debido proceso, la vida e integridad personal; en consecuencia solicita que se ordene a la UNP dejar sin efectos o suspender los efectos de la Resolución N° 5681 del 09 de junio de 2022, con el fin de que se decreten y practiquen las pruebas solicitadas en el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución N° 17 del 11 de enero de 2022 y una vez sea vencido el periodo probatorio expida un nuevo acto administrativo.

Para sustentar la demanda, señala que la UNP mediante Resolución No. 17 del 11 de enero de 2022, notificada el 1° de marzo del mismo año, decidió finalizar las medidas de protección que le habían sido asignadas, consistentes en un esquema de un (1) vehículo blindado y dos hombres de protección. Añade que interpuso recurso de reposición contra la citada resolución, donde enumeró múltiples situaciones que ponen en riesgo inminente su vida e integridad personal, y, con el fin de acreditarlas, de conformidad con los artículos 77 y 79 del CPACA, solicitó el decreto y práctica de unas pruebas para que de ese modo la UNP contara con todos los elementos para la adopción de una decisión ajustada a su nivel de riesgo, el cual siempre ha sido catalogado como “extraordinario”.

Pese a lo anterior, mediante Resolución No. 5681 del 09 de junio de 2022, la UNP resolvió el recurso de reposición confirmando el levantamiento de las medidas de protección, en la que omitió resolver la petición de pruebas solicitadas en el recurso, ni siquiera negándolas, lo cual a su juicio vulnera de manera flagrante sus derechos fundamentales. Señaló también, que resulta más que curioso, que la UNP afirme, sin ninguna consideración, que la existencia de procesos penales contra personas investigadas y sancionadas durante su administración en la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), como es el caso del condenado JORGE ARTURO MORENO OJEDA “Zar de la Seguridad”, no implican *per se* la existencia de un riesgo, por cuanto, la entidad encargada de adelantar la investigación es la Fiscalía General de la Nación, pero en ningún momento se detuvo a revisar el caudal de pruebas aportadas y solicitadas que dan cuenta que la existencia de esos procesos penales sí representan un altísimo riesgo para él y su familia, ya que el condenado JORGE ARTURO MORENO OJEDA se encuentra prófugo de la justicia y envía constantes amenazas en su contra, a través de redes sociales y posee varias compañías de seguridad privada y miles de personas armadas, lo cual lo hace aún más peligroso.

En ese orden de ideas, procedió a presentar la acción proteccionista, la cual fue admitida mediante auto del 24 de junio y notificada en la misma fecha a la entidad accionada, mientras tanto, mediante auto del 05 de julio se ordenó la vinculación de la Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional – Dirección de Protección y Servicios Espaciales (DIPRO), a quienes se las notificó, con el fin de que contestaran lo que consideraran pertinente y ejercieran así su derecho de defensa.

1. **CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

**La Unidad Nacional de Protección UNP**, advirtió que la entidad, en garantía a la vida e integridad personal del accionante, ha implementado una serie de medidas de protección de acuerdo a su nivel de riesgo, siempre teniendo en cuenta los resultados de los estudios de nivel de riesgo adelantados a su favor por el Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de la información – CTRAI, (actualmente Cuerpo Técnico de Análisis de Riesgo – CTAR, regulado por el Decreto 1066 de 2015, modificado por el Decreto 1139 de 2021), que tienen como base la matriz de riesgo que ha arrojado el instrumento estándar de valoración del riesgo individual, el cual fue avalado por la Corte Constitucional mediante Auto N°. 266 del 01 de septiembre del 2009, emitido dentro de la sentencia T-025 de 2004.

Asimismo, sostiene que finalizando el año anterior, el caso del tutelante fue revaluado por temporalidad, conforme lo previenen los decretos antes señalados, el cual tuvo Orden de Trabajo N°. 407174 y el mismo fue presentado ante los delegados interinstitucionales que conforman el Comité de Evaluación del Riesgo y de Recomendación de Medidas (en adelante CERREM), donde se dieron las recomendaciones para el caso, las cuales fueron objeto de valoración al momento de realizar la respectiva revaluación del nivel de riesgo y en dicha oportunidad no manifestó ningún hecho nuevo en su escrito del recurso. Y, en cuanto a la recomendación del CERREM en el sentido de finalizar las medidas de protección, la razón radica principalmente por el cambio de población del recurrente, por cuanto, era Superintendente de Industria y Comercio y actualmente funge como Miembro de la Junta Directiva de EPM. Por este motivo, en el resuelve de la Resolución N° 4681 de 2022, indica la comunicación de este al Servicio al Ciudadano, para que estudie la viabilidad de iniciar una nueva evaluación de su nivel de riesgo, previo a la acreditación de la nueva población a la cual pertenece.

Con sustento en lo anterior, solicita que se declare improcedente la acción de tutela, toda vez que el señor Pablo Felipe Robledo del Castillo conoce los procedimientos y trámites administrativos de la UNP y presentando esta acción pretende obviar los mismos para acceder a sus pretensiones o en su defecto se deniegue tutelar los derechos invocados, porque la entidad no vulnera ni amenaza derecho fundamental alguno al accionante, debido a que actualmente no es población objeto de protección, conforme a lo explicado.

**La Fiscalía General de la Nación**, a través del despacho del señor Fiscal General, señaló que la dependencia a cargo de la información solicitada es la Dirección Nacional de Protección y Asistencia, a quien le remitió el asunto (Archivo10). Allegó además ficha técnica de consulta del señor Jorge Arturo Moreno (archivo 09). La Dirección de Protección y Servicios Especiales de la Fiscalía (Archivo 11), informó que el accionante en su momento no otorgó su consentimiento para la implementación de las medidas protectivas a su favor por parte del Programa de Protección y Asistencia de la Fiscalía General de Nación, según formato de consentimiento del candidato a protección anexo a la respuesta.

**La Policía Nacional – Dirección de Protección y Servicios Especiales (DIPRO),** indicó que es la unidad policial encargada de la protección de las personas con nivel de riesgo comprobado; a su vez, cuenta con unas seccionales que son las que integran el Comité de Nivel de Riesgo (CENIR), es decir, son las directamente responsables de la población objeto de la Policía Nacional, en consecuencia, alude que quien debe ejercer el derecho de contradicción y defensa frente a los hechos y pretensiones de la acción de tutela interpuesta por el señor PABLO FELIPE ROBLEDO DEL CASTILLO, es la Seccional de Protección y Servicios Especiales Pereira (MEPER).

Por otra parte, añadió que para el caso sub examine, el procedimiento para evaluar el nivel de riesgo y asignar Medidas de Protección, se encuentra establecido en el Decreto 1066 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior” capítulo II “Prevención y Protección de los Derechos a la Vida, la Libertad, la Integridad y la Seguridad de personas, grupos y comunidades” a partir del artículo 2.4.1.2.1 y hasta el artículo 2.4.1.2.52.

Así pues, referenció que en el artículo 2.4.1.2.40 de la norma citada, se establece el procedimiento ordinario del programa de protección, determinando el nivel del riesgo en que se encuentra la persona que busca seguridad y fijando las medidas especiales y necesarias para salvaguardar sus derechos, por lo cual la valoración y definición de éstas, deben estar acordes a la situación de riesgo de la persona, por lo que cada decisión debe fundamentarse en un estudio preliminar.

1. **SENTENCIA IMPUGNADA**

La jueza de instancia concedió el amparo de los derechos fundamentales a la seguridad personal y al debido proceso del señor Pablo Felipe Robledo del Castillo, razón por la cual dejó sin efectos las Resoluciones N° 00000017 de 2021 y 4681 de 2022 emitidas por la UNP; paralelamente ordenó a la misma entidad realizar un nuevo estudio del nivel de riesgo del accionante, a través del CTAR o a quien designe, y finalmente que el resultado de dicha evaluación sea presentado al CERREM para su análisis, valoración y recomendaciones, para que con base a ello, la UNP establezca la finalización o no de las medidas de protección al tutelante.

Para llegar a esa conclusión, la A-quo adujo que la entidad accionada omitió hacer referencia a las pruebas aportadas y solicitadas por el ciudadano Robledo del Castillo y aplicó una causal de levantamiento del esquema, por “variación de la población objeto por la cual fue adoptada la medida o su prórroga”, sin siquiera intentar explicarle al administrado cuál era el grupo poblacional al que pertenecía y por qué razón había dejado de pertenecer a él, con lo que omitió por completo la adopción de una decisión basada en el enfoque diferencial y en la que además aplazó, sin justificación alguna, la decisión de una nueva reevaluación ante el nombramiento del protegido en la Junta directiva de EPM.

De igual modo, destacó que para el momento de la decisión ya no estaba vigente el artículo 17 del Decreto 4912 de 2011, el cual fue modificado por el Decreto 1139 de 2021 del 23 de septiembre de 2021, con el que se eliminó del parágrafo 2° del citado artículo la categoría de “exfuncionario”, pero se conservó la facultad excepcional de que el director de la UNP vincule al Programa de Protección a otras personas, en casos de extrema gravedad y urgencia, y con el fin de evitar daños irreparables en los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad personales, siempre y cuando dicha responsabilidad no esté asignada de manera específica a otra entidad. Por tanto, ratificó que el accionante no dejó de pertenecer a la población objeto de protección, porque ya en vigencia del Decreto 1139 de 2021, su protección no se derivaba de la calidad de exfuncionario de alto nivel y con riesgo extraordinario, sino como población “no clasificada”, pero bajo protección de la UNP, en aplicación de la facultad discrecional prevista en el parágrafo 1, del artículo 2.4.1.2.28 ibidem.

Para concluir, refirió que la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION, tiene la carga de motivar razones suficientes para concluir que el ciudadano PABLO FELIPE ROBLEDO DEL CASTILLO ya no se encontraba en una situación de “extrema gravedad y urgencia” que ameritara la continuidad de las medidas de protección ordenadas en su caso, pero se limitó a señalar que no era necesario un estudio de nivel del riesgo y grado de amenaza, porque, en sus palabras la decisión estaba sustentada en el vencimiento del periodo o cargo por el cual fue adoptada la medida o su prorroga, pese a que en este caso la protección del accionante no se derivaba de la posesión en un cargo determinado sino de una situación de riesgo extraordinario en que se encuentra, la cual no ha sido desvirtuada por un nuevo estudio de seguridad.

1. **IMPUGNACIÓN**

La señora Mariantonia Orozco Durán, jefa de la Oficina Asesora Jurídica de la UNP, comunica en primer lugar, que el Director General de dicha Unidad en cumplimiento del fallo de primera instancia, expidió un nuevo acto administrativo por medio del cual se ordena implementar las medidas de protección a favor del promotor de la acción, consistentes en: “Implementar un (1) vehículo convencional, dos (2) hombres de protección, un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco blindado”, hasta tanto, se emita y notifique el nuevo acto administrativo que culmine la evaluación de nivel de riesgo ordenada en la sentencia. No obstante a ello, solicita que se revoque la decisión adoptada por la operadora jurisdiccional de primera instancia, por cuanto, manifiesta que el actuar de esta entidad ha sido en estricta observancia del marco legal y de sus competencias para adoptar la finalización de las medidas de protección al señor Robledo del Castillo, al igual que se ciñeron a las recomendaciones proferidas por el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM, y a continuación, itera lo esbozado en la contestación.

Para sustentar su censura, adujo que la sentencia de primera instancia vulneró de manera flagrante el debido proceso a la UNP, en primer lugar, por la carencia de motivación y el desconocimiento al derecho de un juez natural, considerado este último como la garantía de ser juzgado por el juez legalmente competente para adelantar el trámite y adoptar la decisión de fondo respectiva. Por consiguiente, trajo a colación lo contenido en el artículo 88 de la Ley 1437 de 2011 que reza: “***Artículo 88****. Presunción de legalidad del acto administrativo. Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar*”.

A su vez, refirió que las consideraciones de la jueza de instancia desconocieron a toda luz la competencia de la autoridad administrativa, al no soportar sus decisiones en las recomendaciones del CERREM, quien adoptó la decisión con base en lo establecido en el numeral 7 del artículo 2.4.1.2.46 del Decreto 1066 de 2015 y los cuales cuentan con las herramientas y el personal capacitado para determinar cuál es el verdadero nivel de riesgo del tutelante. Aunado a ello, citó el pronunciamiento de la Corte Constitucional sobre la competencia de la autoridad administrativa en la sentencia T-059 de 2012 M.P Humberto Antonio Sierra la cual expresa:

*“De otro lado, cuestionar la efectividad del estudio de seguridad, para que sea el juez de tutela el que lo realice o lo evalúe, carece de sentido en cuanto a la naturaleza misma del requisito. El cual como se dijo pretende ser objetivo, justamente para conjurar de manera efectiva el riesgo de los ciudadanos pertenecientes o no a población vulnerable. Lo anterior resulta lógico, pues el estudio de nivel de riesgo sólo puede tener un resultado confiable cuando se hace por las autoridades encargadas de la seguridad de los ciudadanos. Por ello, el juez de tutela, cuya función no es la seguridad personal de los ciudadanos colombianos, no podría de manera confiable y eficaz determinar quién necesita medidas especiales de protección a quién no”.*

**5. CONSIDERACIONES**

* 1. **Problema jurídico para resolver**

A partir de las circunstancias que dieron lugar al ejercicio de la acción y las decisiones de instancia expuestas, le compete a esta Sala establecer si la UNP, al resolver el recurso de reposición interpuesto por el actor contra la Resolución N° 17 del 11 de enero de 2022, tenía la obligación de atender las pruebas y la solicitud de pruebas hechas por aquél en su recurso de reposición. Así mismo se analizará si la decisión tomada en primera instancia ordena proteger al actor, como se dice en la impugnación.

* 1. **Presupuestos generales de procedencia**

Según lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 1, 5, 6, 8, 10 y 42 del Decreto-Ley 2591 de 1991, a fin de determinar la procedencia de la Acción Constitucional de Tutela, se deben atender los siguientes elementos: (i) la legitimación en la causa (activa y pasiva); (ii) la inmediatez; y (iii) la subsidiariedad.

**5.2.1. Legitimación por activa.** El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela es un mecanismo para reclamar la protección de los derechos fundamentales que han sido vulnerados o se encuentran amenazados. Esta puede ser formulada por el afectado directamente, o a través de un tercero que asuma la representación y la agencia de sus intereses ante el juez constitucional.

Para el presente caso, observa la Sala que el señor Pablo Felipe Robledo del Castillo se encuentra legitimado en la causa por activa, teniendo en cuenta que la acción de tutela la presenta a nombre propio, al considerar vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso en conexidad a la seguridad e integridad personal y familiar del actor.

**5.2.2. Legitimación por pasiva**. Según lo establecido en los artículos 5º, 13 y 42 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela procede contra cualquier acción u omisión en que incurra una autoridad o un particular, en los casos determinados por la ley, cuando se les atribuye la vulneración de un derecho 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. Teniendo en cuenta que en el caso concreto la acción va dirigida contra una entidad de derecho público como es la UNP, que tiene dentro de sus funciones legales evaluar el estado de riesgo de las personas y asignar las medidas de seguridad correspondientes; y además, la pretensión de la tutela está encaminada en dejar sin efectos el acto administrativo que impide un nuevo estudio del nivel del riesgo que valore el más reciente material probatorio aportado y así determinar la finalización o no de las medidas de protección asignadas al señor Pablo Felipe Robledo, se concluye entonces, que existe legitimación en la causa por pasiva.

**5.2.3. Inmediatez.** La Corte Constitucional ha reiterado que uno de los principios que rigen la procedencia de la acción de tutela es la inmediatez. De este modo, si bien la solicitud de amparo puede formularse en cualquier tiempo, esto es, que no tiene término de caducidad, su interposición debe hacerse dentro un plazo razonable, oportuno y justo, bajo el entendido de que su razón de ser es la protección inmediata y urgente de los derechos fundamentales vulnerados.

En atención a lo expuesto la Sala advierte que el presupuesto de inmediatez está acreditado en este caso, por cuanto:

El 15 de marzo de 2022, el protagonista de la acción interpuso recurso de reposición en contra de la Resolución N° 17 del 11 de enero de la misma calenda, a través de la cual la UNP decidió finalizar las medidas de protección que gozaba el señor Robledo; posteriormente la entidad accionada emitió la Resolución N° 5681 del 09 de junio de 2022 en la que fue resuelto de manera desfavorable el recurso elevado por el accionante. La acción constitucional fue interpuesta el 24 de junio del mismo año por parte del señor Pablo Felipe Robledo del Castillo, por lo cual transcurrió menos de un mes entre el acto administrativo que resolvía el recurso interpuesto y la presentación del mecanismo proteccionista. En consecuencia, la Sala considera que este lapso es razonable y proporcionado, por lo tanto, tiene acreditado el requisito de inmediatez.

**5.2.4. 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, como quiera que ha sido amenazado debido a las decisiones que adoptó como Superintendente de Industria y Comercio durante el periodo 2012 – 2018, para luchar contra la cartelización empresarial, la corrupción empresarial y demás prácticas ilegales y anticompetitivas.

En este sentido, 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 las medidas de protección asignadas al accionante, el mismo no resulta eficaz ni idóneo para proteger el derecho a la seguridad personal del peticionario, por cuanto el proceso ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo puede tardar un tiempo prolongado, lapso en el cual se puede consumar el riesgo al que está supuestamente está expuesto el señor Felipe Robledo del Castillo debido a las decisiones trascendentales que promovió como Superintendente.

Adicionalmente, la Corte Constitucional 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 todo lo anterior y teniendo en cuenta que el asunto que nos ocupa adquiere 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 del señor Felipe Robledo del Castillo como Superintendente de Industria y Comercio durante el periodo 2012 - 2018, la Sala considera que se acredita el requisito de subsidiariedad.

* 1. **Programa de protección y prevención a cargo de la UNP**

El Gobierno Nacional, mediante el Decreto 4065 de 2011, creó la Unidad Nacional de Protección (en adelante 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 quienespor 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.

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.

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”.*

**5.4. Procedimiento ordinario en relación con las medidas adoptadas por la UNP**

Con el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior (1066 de 2015), que fue expedido, entre otras razones, con el objetivo de *“compilar y racionalizar las normas de carácter reglamentario que rigen en el sector y contar con un instrumento jurídico único para el mismo”*, se estableció que la UNP tiene como finalidad la coordinación y ejecución de la prestación del servicio de protección para quienes determine el Gobierno Nacional, en virtud de sus actividades, situación política, *“condición étnica, de género, de su calidad de víctima de la violencia, desplazado, activista de derechos humanos, 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, como el liderazgo sindical, de ONGs y de grupos de personas desplazadas, y garantizar la oportunidad, eficiencia e idoneidad de las medidas que se otorgan”*.

Según la normativa ya aludida, el nivel de riesgo de quienes hacen parte del Programa de Protección deberá reevaluarse una vez al año, o antes, si se presentan nuevos hechos que puedan generar su variación. Igualmente, explica que las medidas de protección solo podrán ser modificadas por el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (en adelante CERREM), cuando exista un cambio de las situaciones que generaron el grado de riesgo.

Debe aclararse que la continuidad y la intensidad de los mecanismos de protección asignados por parte del Estado a un ciudadano que demuestre situación de amenaza, dependen del estudio del nivel de riesgo que realice la entidad designada para ese propósito, de modo que mientras no se haya realizado dicho análisis, no es posible suspender las medidas ya otorgadas, es decir, que no pueden existir lapsos de desprotección que superen el término de la temporalidad inicialmente pactada.

Ahora bien, según lo ha establecido la Corte Constitucional, las medidas que se adopten con ocasión del ejercicio del derecho fundamental a la seguridad personal, deben *justificarse “con base en estudios técnicos individualizados y específicos del nivel de riesgo de la persona interesada. Por tanto, al valorar si algún ciudadano está sometido a riesgos desproporcionados que no tiene el deber de soportar, o al definir las respectivas medidas de seguridad, la autoridad competente tiene que motivar de manera suficiente su determinación a partir de estudios técnicos que correspondan a la situación fáctica que afronta la persona que solicita la protección, y si se desconocen tales conceptos especializados, debe argumentarse suficientemente la decisión a partir de análisis de expertos que también hayan valorado la situación de riesgo”.* [[1]](#footnote-2)

Dicho deber de motivación en los estudios técnicos, se origina como expresión del (i) respeto al derecho fundamental al debido proceso y a (ii) los principios de causalidad e idoneidad, entendidos como elementos orientadores en relación el servicio de protección.

En definitiva, la jurisprudencia Constitucional ha determinado que la UNP vulnera los derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad personal, cuando al momento de valorar el nivel del riesgo, no se realiza una adecuada motivación sustentada en un estudio previo e individualizado respecto a la situación concreta del interesado. De modo que, *“puede afirmarse que la definición y asignación de medidas de seguridad deben estar justificadas razonablemente, con base en estudios técnicos individualizados del nivel de riesgo de la persona que solicita la protección, los cuales solo pueden desconocerse con base en argumentos suficientes que también estén sustentados en conceptos especializados. Esto, para efectos de garantizar el derecho fundamental al debido proceso y desarrollar los principios de causalidad e idoneidad que orientan la prestación del servicio de protección personal”*.[[2]](#footnote-3)

**5.5. Procedencia de la acción de tutela contra actos administrativos de contenido particular y concreto – Reiteración Jurisprudencial**

El artículo 86 de la Constitución consagra la acción de tutela como un mecanismo preferente y sumario, mediante el cual se busca evitar, de manera inmediata, la amenaza o vulneración de un derecho fundamental. Su procedencia está condicionada a que “el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial”. Sin embargo, esta Corporación ha señalado que no puede declararse la improcedencia de la tutela por la sola existencia en abstracto de un medio ordinario de defensa judicial. En el marco del caso concreto, el juez constitucional debe analizar si la acción dispuesta por el ordenamiento jurídico es idónea y eficaz para proteger los derechos fundamentales comprometidos. [[3]](#footnote-4) En el evento en que no lo sea, la acción de tutela procederá para provocar un juicio sobre el fondo. [[4]](#footnote-5)

Por regla general, la acción de tutela contra actos administrativos de carácter particular es improcedente por cuanto es posible controvertir su contenido e incluso solicitar su suspensión provisional a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. No obstante, el amparo procede en estos casos, de manera excepcional, cuando la misma se invoque para evitar la configuración de un perjuicio irremediable.[[5]](#footnote-6)

En ese sentido, la Corte ha reiterado que, conforme al carácter residual de la tutela, no es, en principio, el medio adecuado para controvertir las actuaciones administrativas, pues para ello están previstas las acciones ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. No obstante, cuando los derechos fundamentales del accionante resulten amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición tardía de decisiones judiciales propios de la referida jurisdicción, la acción de tutela cabría como mecanismo transitorio de protección de las garantías constitucionales para evitar un daño irreparable:

“*La Corte concluye (i) que por regla general, la acción de tutela es improcedente como mecanismo principal para la protección de derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición de actos administrativos, como quiera que existen otros mecanismos tanto administrativos como judiciales para su defensa; (ii) que procede la acción de tutela como mecanismo transitorio contra las actuaciones administrativas cuando se pretenda evitar la configuración de un perjuicio irremediable; y (iii) que solamente en estos casos el juez de tutela podrá suspender la aplicación del acto administrativo (artículo 7 del Decreto 2591 de 1991) u ordenar que el mismo no se aplique (artículo 8 del Decreto 2591 de 1991) mientras se surte el proceso respectivo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.”* [[6]](#footnote-7)

Sin embargo, en los casos en los que se compruebe que existe otro medio de defensa judicial, pero éste no resulta idóneo ni eficaz para evitar la configuración de un perjuicio irremediable, el juez constitucional debe verificar que el mismo sea: “*(i) inminente, es decir, que se trate de una amenaza que está por suceder prontamente; (ii) grave, esto es, que el haber jurídico de la persona se encuentre amenazado por un daño o menoscabo material o moral de gran intensidad; (iii) requiera medidas urgentes con el fin de lograr su supresión y conjurar el perjuicio irremediable; y (iv) demande la intervención del juez de tutela de forma impostergable para garantizar el restablecimiento integral del orden social justo*”. [[7]](#footnote-8)

En Sentencia T-1316 de 2001, la Corte concluyó que *“no todo perjuicio puede ser considerado como irremediable, sino solo aquel que, por sus características de inminencia y gravedad, requiera de medidas de protección urgentes e impostergables. Con todo, esta previsión del artículo 86 de la Carta debe ser analizada en forma sistemática, pues no puede olvidarse que existen ciertas personas que, por sus condiciones particulares, físicas, mentales o económicas, requieren especial protección del Estado, como ocurre, por ejemplo, en el caso de los niños (…)”*.

En ese orden, cuando se pretenda la suspensión de un acto administrativo de carácter particular por medio de la acción de tutela, el juez constitucional tiene la obligación de ponderar en cada caso en particular el cumplimiento de los requisitos anteriormente expuestos y verificar que se acredita la gravedad de la situación y la falta de idoneidad y eficacia de los mecanismos ordinarios para la real protección de los derechos fundamentales alegados.

* 1. **Caso concreto**

De las pruebas arribadas al proceso, se tiene que el actor pretende que se deje sin efectos la Resolución N° 5681 del 09 de junio de 2022[[8]](#footnote-9), a fin de que la UNP decrete y practique las pruebas que el aquel refirió en el recurso de reposición[[9]](#footnote-10) que interpuso en contra de la Resolución N° 17 del 11 de enero de 2022[[10]](#footnote-11), mediante la cual se finalizaron sus medidas de protección (Dos (2) hombres de protección, un (1) vehículo blindado, un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco blindado). Argumenta el actor que la accionada omitió por completo la valoración de elementos probatorios que acreditan situaciones de peligro y amenaza inminente para su vida y la de su núcleo familiar al momento de darle trámite al recurso en vía administrativa, tales como la existencia de múltiples sanciones y procesos penales que fueron impulsados durante su administración en la Superintendencia de Industria y Comercio, de los que destaca el caso del condenado Jorge Arturo Moreno Ojeda “Zar de la seguridad” [[11]](#footnote-12), sujeto que emplea constantemente sus redes sociales para insultar y amenazar[[12]](#footnote-13) al señor Felipe Robledo.

Recordemos que la jueza de primer grado amparó los derechos fundamentales a la seguridad personal y al debido proceso del señor Pablo Felipe Robledo del Castillo y fue más allá de lo pedido en la demanda, pues no sólo dejó sin efectos la Resolución No. 4681 de 2022 sino también Resolución N° 00000017 de 2021, ambas emitidas por la UNP; paralelamente ordenó a la misma entidad realizar un nuevo estudio del nivel de riesgo del accionante, a través del CTAR o a quien designe, y finalmente que el resultado de dicha evaluación sea presentado al CERREM para su análisis, valoración y recomendaciones, para que con base a ello, la UNP establezca la finalización o no de las medidas de protección al tutelante.

La inconformidad de la UNP contra la decisión de primera instancia, se limita a los siguientes puntos: i) Que el actuar de la medida cuestionada se hizo en estricta observancia del marco legal para adoptar la finalización de las medidas de protección al señor Robledo del Castillo, al igual que se ciñeron a las recomendaciones proferidas por el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM. ii) Que todos los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. iii) Citó el pronunciamiento de la Corte Constitucional sobre la competencia de la autoridad administrativa para realizar el estudio de seguridad, cuestión que no le compete al juez de tutela, tal como se dijo en la sentencia T-059 de 2012 M.P Humberto Antonio Sierra, la cual expresa:

*“De otro lado, cuestionar la efectividad del estudio de seguridad, para que sea el juez de tutela el que lo realice o lo evalúe, carece de sentido en cuanto a la naturaleza misma del requisito. El cual como se dijo pretende ser objetivo, justamente para conjurar de manera efectiva el riesgo de los ciudadanos pertenecientes o no a población vulnerable. Lo anterior resulta lógico, pues el estudio de nivel de riesgo sólo puede tener un resultado confiable cuando se hace por las autoridades encargadas de la seguridad de los ciudadanos. Por ello, el juez de tutela, cuya función no es la seguridad personal de los ciudadanos colombianos, no podría de manera confiable y eficaz determinar quién necesita medidas especiales de protección a quién no”.*

Respecto a la **presunción de legalidad de los actos administrativos y el juez natural para controvertirlos**, en principio tiene razón la impugnante, por cuanto efectivamente el accionante puede interponer una demanda por vía ordinaria como lo es la nulidad y restablecimiento del derecho para dejar sin efectos jurídicos el acto administrativo que extinguió su esquema de seguridad; sin embargo, debido a la particularidad del caso y el riesgo a la vida e integridad personal que alega el accionante, la Corte Constitucional [[13]](#footnote-14) ha manifestado que: *“(…) la acción de tutela es procedente para invocar la protección de los derechos a la vida, a la seguridad personal, a la integridad física y al debido proceso administrativo frente a decisiones adoptadas por la UNP (…)”.*

Igualmente, la Corte ha sido clara en señalar que el mecanismo ordinario no es eficaz, pues el tiempo mínimo que conlleva la presentación de la demanda hasta la adopción de una medida cautelar, sería prolongado, ya que podría consumarse el riesgo, dada la urgencia que requiere en sí mismo el esquema de protección, el cual ya se encuentra reconocido por la misma entidad accionada, cuando en su momento justificó la adopción de tales medidas. Asimismo, advierte que el medio no es idóneo pues en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho se cuestiona la legalidad de un acto administrativo y no la protección de los derechos fundamentales.[[14]](#footnote-15)

Con relación a la **falta de competencia de los jueces de tutela para determinar la procedencia o no de las medidas de seguridad**, las cuales le corresponde a las respectivas autoridades administrativas de la UNP, según lo estableció la Corte Constitucional, baste decir, que la jueza no se inmiscuyó en el mantenimiento o la extinción de las medidas de seguridad del actor, pues nada se ordenó al respecto. Lo único que determinó la jueza es que debido a las particularidades del cargo que desempeñó el Señor PABLO FELIPE ROBLEDO DEL CASTILLO y de las sanciones que impuso en ejercicio de sus funciones como Superintendente de Industria y Comercio, era menester que las autoridades competentes de la UNP analicen nuevamente la situación del actor, valorando las pruebas que él allegó con su recurso de reposición para que la decisión de extinguir o no las medidas de protección de que gozaba, no se limiten únicamente a la dejación del cargo sino a la incidencia que las graves e importantes decisiones que tomó como Superintendente dejen para la seguridad personal y familiar del Sr. Robledo. En esa medida, la Sala no encuentra que la argumentación de la A-quo se extralimite en sus funciones, ni que su fallo carezca de motivación, como se censura en la impugnación, pues, por el contrario, la jueza por un lado amparó los derechos del actor pero al mismo tiempo respetó la competencia de la UNP. Valga agregar, que la Sala no encuentra justificación alguna por parte de la UNP para que haya ignorado las pruebas que el actor presentó con su recurso de reposición, lo que de suyo justificaba el amparo del derecho al debido proceso en conexidad con la vida e integridad personal del actor, tal como lo adujo la jueza de instancia.

En consecuencia, la Sala confirmará la decisión de primera instancia por encontrarla ajustada a derecho.

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. - COFIRMAR**elfallo de primera instancia proferido por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Pereira, el siete (07) de julio de dos mil veintidós (2022) por las razones expuestas en esta providencia.

**SEGUNDO:** Notifíquese la decisión a las partes por el medio más eficaz.

**TERCERO:** Remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, en los términos del Acuerdo PCSJA20-11594 del 13 de Julio de 2020.

**Notifíquese y Cúmplase**

La Magistrada ponente,

**ANA LUCÍA CAICEDO CALDERÓN**

La Magistrada y el Magistrado,

**OLGA LUCÍA HOYOS SEPÚLVEDA GERMÁN DARÍO GÓEZ VINASCO**

1. Sentencia T-707 de 2015. [↑](#footnote-ref-2)
2. Ibidem. [↑](#footnote-ref-3)
3. Sentencia T-222 de 2014. [↑](#footnote-ref-4)
4. Sentencias T-471 de 2014 y T-350 de 2016. [↑](#footnote-ref-5)
5. Sentencia T-094 de 2013. [↑](#footnote-ref-6)
6. Sentencias T-451 de 2010 y T-956 de 2011. [↑](#footnote-ref-7)
7. Sentencias T-066 de 2009 y T-030 de 2015 [↑](#footnote-ref-8)
8. Expediente de primera instancia, documento 02, folio 122 – 128. [↑](#footnote-ref-9)
9. Expediente de primera instancia, documento 02, folio 16 – 33. [↑](#footnote-ref-10)
10. Expediente de primera instancia, documento 02, folio 10 – 15. [↑](#footnote-ref-11)
11. Expediente de primera instancia, documento 02, folio 36 – 121. [↑](#footnote-ref-12)
12. Expediente de primera instancia, documento 02, folio 20 – 26. [↑](#footnote-ref-13)
13. Sentencia T-439 de 2020. [↑](#footnote-ref-14)
14. T-388 de 2019 [↑](#footnote-ref-15)