

DERECHO FUNDAMENTAL A LA SEGURIDAD PERSONAL - Noción / ESCALA DE RIESGOS - Niveles

La Constitución Política contempla múltiples referencias a la garantía del derecho a la seguridad personal. Así, por mandato del artículo 2 de la Constitución las autoridades públicas colombianas están instituidas para brindar protección a las personas, resguardando su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades. Conforme a esta dimensión constitucional de la seguridad personal, ha señalado la jurisprudencia que el énfasis principal de la labor protectora de las autoridades ha sido la de proveer de manera efectiva las condiciones mínimas de seguridad que posibilitan la existencia de los individuos en sociedad, sin estar expuestos a riesgos extraordinarios de recibir daños en su persona. Así mismo, el Estado colombiano ha asumido una serie de obligaciones internacionales frente a la protección del derecho a la seguridad personal. Al respecto, la jurisprudencia de esta Corporación ha considerado que tal derecho se incorpora a nuestro ordenamiento en virtud de los artículos 93 y 94 de la Constitución... De tal manera que el derecho a la seguridad personal sí comprende un nivel de protección básico de las personas contra ciertos riesgos o peligros que, al responder a determinadas características, no resultan legítimos ni soportables dentro de la convivencia en sociedad, de acuerdo con la Constitución y los tratados internacionales; se trata de riesgos extraordinarios cuya imposición misma lesiona la igualdad en la que deben estar las personas frente a la carga de vivir en sociedad... Con el propósito de delimitar objetivamente el campo de aplicación del derecho a la seguridad personal en el ordenamiento jurídico colombiano, la jurisprudencia de esta Corte estableció una sencilla escala de riesgos, tomando en cuenta dos variables: (i) los niveles de tolerabilidad jurídica del riesgo por los ciudadanos en virtud del principio de igualdad ante las cargas públicas; y (ii) los títulos jurídicos con base en los cuales se puede invocar la intervención protectora de las autoridades. Bajo tales parámetros estableció cinco niveles de riesgo: (i) un nivel de riesgo mínimo; (ii) un nivel de riesgo ordinario, soportado por igual por quienes viven en sociedad; (iii) un nivel de riesgo extraordinario, que las personas no están obligadas a soportar; (iv) un nivel de riesgo extremo que amenaza la vida o la integridad personal; y (v) un nivel de riesgo consumado.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 2 / DECLARACION UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS DE 1948 - ARTICULO 3 / CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS - ARTICULO 7 / PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLITICOS - ARTICULO 9 / DECRETO 2816 DE 2006 - ARTICULO 1

NOTA DE RELATORIA: Sobre el derecho fundamental a la seguridad personal, consultar sentencias de la Corte Constitucional: T-728 de 2010, T-719 de 2003, T-496 de 2008, T-1254 de 2008 y T-244 de 2014.

AMENAZA - Noción / AMENAZA - Elementos para su configuración: subjetivos y objetivos / PROTECCION ESPECIAL DEL ESTADO - Exigencia de pruebas que acrediten la existencia de la amenaza

Cuando el riesgo se concreta en amenazas, la jurisprudencia ha establecido una serie de criterios para la apreciación de los hechos constitutivos, a fin de establecer la procedencia de la protección estatal... La amenaza constituye, en palabras de la Corte Constitucional, una violación potencial que se presenta como inminente y próxima... Para que se configure la hipótesis constitucional de la amenaza se requiere la confluencia de elementos subjetivos y objetivos o externos: el temor del sujeto que ve peligrar sus derechos fundamentales y la

convalidación de dicha percepción mediante elementos objetivos externos, cuya significación es la que ofrecen las circunstancias temporales e históricas en que se desarrollan los hechos... La exigencia de pruebas que acrediten la amenaza tiene como propósito establecer si se trata de aquellas que demandan protección especial de las autoridades estatales, por plantear una situación excepcional que trasciende el nivel de riesgo general que debe tolerar el amenazado o el grupo al cual pertenece.

NOTA DE RELATORIA: Respecto del concepto de amenaza, consultar sentencia T-349 de 1993, de la Corte Constitucional.

MEDIDAS DE PROTECCION - Alcance / RETIRO DE PROTECCION ESPECIAL DEL ESTADO - Omisión de requisito: práctica de la evaluación del riesgo / VULNERACION DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES AL DEBIDO PROCESO, A LA INTEGRIDAD Y A LA SEGURIDAD PERSONAL - Retiro de medidas de protección e indebida notificación del acto / ACCION DE TUTELA - Ordena el restablecimiento de medidas de protección asignadas a miembro de organización sindical

En síntesis plantea la parte accionante que se están vulnerando sus derechos fundamentales a la vida, al debido proceso, a la dignidad humana, a la igualdad, a la libre movilidad y a la seguridad personal en conexidad con el no cumplimiento de la convención colectiva; al haberse retirado las medidas de protección otorgadas al ser miembro de la Junta Directiva de la Organización Sindical ADECO. Manifiesta el señor Carreño Ardila que se encuentra inconforme con dicha actuación, en la medida en que la Unidad Nacional de Protección no le notificó, ni le informó sobre la existencia del acto administrativo mediante el cual se decidió retirar las medidas de protección que se adoptaron en su favor... Considera la Sala que le asiste razón al accionante al afirmar que con la finalización de las medidas de protección se ven afectados los derechos fundamentales invocados. Lo anterior por cuanto la decisión adoptada por la Unidad Nacional de Protección fue intempestiva y sorprendió a la parte actora, en la medida en que si bien asegura al interior del presente trámite que dicha decisión se adoptó por cuanto no existía estudio de riesgo reciente por culpa presuntamente imputable a la parte accionante, dicha decisión no se puso en conocimiento del interesado... Resalta la Sala que la UNP dejó transcurrir más de 2 años sin adelantar ningún trámite tendiente a evaluar el estado de riesgo del actor, con el fin de determinar si era procedente o no continuar con las medidas de protección que le fueron asignadas, es decir, no se observa que en los años 2013 y 2014 la entidad accionada realizara las actuaciones tendientes para una evaluación del riesgo. Por el contrario, la UNP decidió transcurridos dos años, periodo que resulta excesivo, finalizar las medidas con fundamento en la imposibilidad de la realización del estudio de riesgo, sin que como se indicó en párrafos anteriores, mediara una debida notificación de ello, ni un trámite posterior para verificar las condiciones de seguridad personal en las que se encontraba el señor Carreño Ardila. Las anteriores consideraciones conllevan a la Sala a afirmar que en el asunto bajo estudio sí existe una vulneración de los derechos a la vida, a la seguridad personal, a la integridad personal y al debido proceso del accionante que puede conllevar a la ocurrencia de un perjuicio irremediable, por cuanto las medidas de protección se adoptan para salvaguardar la vida, integridad y seguridad personal de quienes por razón del cargo que desempeñan, las funciones, o las organizaciones a las cuales hacen parte, deben ser sujetos de protección por parte del Estado... Por lo anterior, considera la Sala que como en la actualidad no se encuentra vigente el estudio de riesgo del señor Carreño Ardila, y se observa que se encuentra pendiente la conclusión del estudio iniciado

por la UNP con posterioridad a la finalización de las medidas de protección, dicha entidad deberá continuar con la prestación de estas hasta tanto se obtenga el nuevo resultado, y este sea debidamente notificado al accionante, lo anterior con el fin de que exista certeza del nivel del riesgo teniendo en cuenta las presuntas conductas amenazantes de las que alega el actor ha sido víctima.

NOTA DE RELATORIA: En relación con los elementos que deben valorar las autoridades judiciales y administrativas competentes para establecer si hay lugar a la protección especial del Estado, consultar sentencia T-1026 de 2002. Sobre la protección del derecho fundamental a la vida cuando sea amenazado un miembro de organización sindical, ver sentencia T-362 de 1997. Ambas de la Corte Constitucional.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

SUBSECCION B

Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE

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

Radicación número: 68001-23-33-000-2015-00018-01(AC)

Actor: RAMIRO CARREÑO ARDILA

Demandado: NACION - MINISTERIO DE INTERIOR UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION

Decide la Sala la impugnación interpuesta por la parte accionante, en contra de la sentencia del 22 de enero de 2015, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Santander, denegó el amparo constitucional invocado por el señor Ramiro Carreño Ardila.

ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, Ramiro Carreño Ardila, actuando en nombre propio, solicitó la protección de sus derechos fundamentales a la vida, al debido proceso, a la dignidad humana, a la igualdad, a la libre movilidad y a la seguridad personal en conexidad con el no cumplimiento de la convención colectiva, presuntamente vulnerados por la Unidad

Nacional de Protección – UNP, ECOPETROL S.A. – Dirección de Seguridad Física – DSF y Dirección de Relaciones Laborales¹.

Solicita al juez de tutela que en amparo de los derechos invocados que: I) se tutelen los derechos a la vida, al debido proceso, a la dignidad humana, a la igualdad, a la libre movilidad y a la seguridad personal en conexidad con el no cumplimiento de la convención colectiva; II) se ordene al representante legal de la Unidad Nacional de Protección – UNP que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de la sentencia, restablezca el esquema de seguridad en concordancia con el nivel de riesgo que presenta el actor actualmente; III) se prevenga al representante legal de la Unidad Nacional de Protección – UNP que en adelante se abstenga de incurrir en cualquier otro acto discriminatorio contra trabajadores que pertenezcan a la asociación sindical ADECO u otra asociación sindical coexistente; y IV) se ordene a la Dirección de Seguridad Física de ECOPETROL que termine de implementar el esquema de seguridad como lo han hecho otras organizaciones sindicales.

Lo anterior lo fundamentó en los siguientes hechos y consideraciones (fls. 1-10):

Señala el accionante que es el Vicepresidente de la Junta Directiva Nacional de la Asociación de Trabajadores, Directivos, Profesionales y Técnicos de las Empresas de la Rama de Actividad Económica del Recurso Natural del Petróleo, los Biocombustibles y sus derivados “ADECO” y que tiene la condición de desplazado forzado.

Indica que el 23 de septiembre de 2014 se presentó en las instalaciones de la Unidad Nacional de Protección – UNP en la ciudad de Bogotá, con el fin de poner de presente la situación de seguridad que estaba viviendo, y en la cual desde hace 4 meses no estaba recibiendo auxilio alguno por combustible.

En dicha oportunidad solicitó a la funcionaria que lo atendió que se realizara un estudio de nivel de riesgo, teniendo en cuenta las numerosas amenazas de muerte, panfletos amenazantes, robo de información personal de la base de datos de ECOPETROL, y la suplantación ante la Oficina Virtual de Personal de la misma entidad, acciones de las cuales viene siendo objeto.

¹ Mediante auto del 15 de enero de 2015 se vinculó a Ecopetrol por considerarse que de probarse la vulneración de los derechos invocados, puede asistirle responsabilidad.

Indica el actor que el 22 de noviembre de 2014 fue notificado vía telefónica a las 8 de la mañana, por parte de la Directora Regional de la Unidad Nacional de Protección UNP, que el esquema de seguridad que le habían asignado (2 unidades y un vehículo corriente) serían retirados, situación que surtió efectos el mismo día.

Afirma que nunca fue notificado del escrito o acto administrativo adoptado por el Comité de Evaluación de Riesgos y Recomendación de Medidas "CERREM", por lo que considera que se trata de un acto de mera liberalidad, ya que nunca estudiaron la situación de vulnerabilidad que afecta no solo su vida, sino la de su familia también.

Manifiesta que en la misma fecha envió un correo electrónico a la Gerente de Relaciones Laborales de ECOPETROL S.A., mediante el cual le solicitaba coadyuvar ante la Dirección de Seguridad Física de esa entidad, para que el esquema de seguridad otorgado por la misma, y del cual es beneficiario, sea implementado en su totalidad, teniendo en cuenta la decisión adoptada por la CERREM sin justa causa, con la cual su seguridad e integridad personal quedan en manos de ECOPETROL.

El 16 de diciembre de 2014 la Oficina de Participación Ciudadana de ECOPETROL notificó la respuesta a la petición presentada por el actor por correo electrónico, en la que sugirió que se realice una nueva solicitud ante la Unidad Nacional de Protección, para que se haga una actualización de su estudio de nivel de riesgos.

Igualmente, señala que en virtud de la actividad sindical que desempeña ha sido objeto de múltiples amenazas de muerte, señalamientos, seguimiento, por lo que solicita que le permitan continuar siendo beneficiario del Programa de Protección del Ministerio del Interior, al encontrarse en un nivel de riesgo extraordinario, con el agravante de que se encuentra en condición de desplazado forzado, según lo reconocido por la Unidad Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Adiciona que cursa una solicitud de implementación de medidas cautelares ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos CIDH, en la que el Gobierno

Nacional solicito expresamente una prórroga de 20 días para dar respuesta a los requerimientos de dicha comisión.

Finalmente, afirma que sus derechos fundamentales se ven vulnerados, por cuanto la UNP no le indicó los motivos por los cuales se adoptó la decisión de retirarle el esquema de seguridad.

INTERVENCIÓN DE LA PARTE ACCIONADA

En oficio visible a folios 28 a 33, la Unidad Nacional de Protección solicitó que se declare improcedente la acción de tutela por las siguientes razones:

Informa que el artículo 40 del Decreto 4912 de 2011, modificado y adicionado parcialmente por el Decreto 1225 de 2012, establece el procedimiento para que las personas que sean parte de la población objeto de del programa de protección a cargo de la Unidad Nacional de Protección accedan a medidas materiales de protección.

Igualmente, señala que de acuerdo a lo establecido en el artículo 40 del Decreto 4912 de 2011, el nivel de riesgo de las personas que hacen parte del programa de protección se debe reevaluar una vez al año, o antes si existen nuevos hechos que pueden generar una variación del riesgo.

Por otra parte, indica que el día 23 de septiembre de 2014 cuando el accionante se acercó a las instalaciones de la UNP para obtener información sobre el pago de combustible y viáticos a los escoltas que le fueron asignados, la asesora le informó que para iniciar la ruta ordinaria de evaluación de riesgo, el solicitante debía allegar los documentos que sustentan su petición, como radicación de las denuncias ante la Fiscalía por las presuntas amenazas, y los demás documentos en general con los que pretenda que se adelante el estudio de riesgo.

Pese a lo anterior, el accionante no allegó la documentación solicitada, y resalta que incluso tampoco los allega al presente trámite constitucional, por lo que no es aceptable que el actor afirme que la UNP no le ha dado respuesta a su solicitud de estudio de nivel de riesgo,

Adiciona que aunque el señor Ramiro Carreño Ardila fue población objeto del anterior programa de protección liderado por la Oficina de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, por las actividades que realizaba como dirigente sindical, con la entrada en funcionamiento de la Unidad Nacional de Protección, el actor debe ser sujeto de un nuevo estudio de riesgo, teniendo en cuenta que el anterior caducó hace algunos años.

Manifiesta que en virtud de lo anterior, la UNP adelantó la orden de trabajo el día 21 de junio de 2012 para realizar estudio de nivel de riesgo, caso que fue presentado el 25 de junio del mismo año en sesión del Grupo de Valoración Preliminar –GPV, en donde se realizó la devolución del caso, con fundamento en lo expuesto por el analista, quien indicó que pese a las constantes actividades tendientes a realizar la entrevista, el actor no tuvo disposición, por lo que no fue posible realizar el procedimiento ni la firma del consentimiento, requisito *sine qua non* para la evaluación del riesgo.

Afirma la entidad que pese a que el actor no dio su consentimiento en junio de 2012, se mantuvo el esquema de protección en favor del mismo hasta el 22 de noviembre de 2014, cuando se procedió a la finalización y desmonte de las medidas de protección

Por otra parte, la apoderada de la Vicepresidencia de Talento Humano – Regional Central de ECOPETROL (fls. 38 – 40 vto.), considera que la presente acción resulta improcedente, ya que se configura una falta de legitimación en la causa por pasiva, pues la inconformidad del accionante es frente a la actuación de la UNP.

Adiciona que esa entidad ha venido prestando seguridad al accionante con dos unidades de escoltas de protección, y aporta una partida única para apoyo en la seguridad de los dirigentes sindicales de la Junta Directiva Nacional de ADECO.

Manifiesta la apoderada que en el asunto bajo estudio no se prueba la existencia de un perjuicio irremediable ni inminente causado por ECOPETROL, que amerite la procedencia de este mecanismo constitucional.

LA PROVIDENCIA IMPUGNADA

Mediante sentencia proferida el 22 de enero de 2015, el Tribunal Administrativo de Santander denegó el amparo solicitado, con fundamento en las razones que se exponen a continuación (fls. 157-161):

En primer lugar realiza algunas consideraciones sobre la naturaleza y características de la acción de tutela, así como sobre la normativa vigente respecto al programa de protección.

El Tribunal observa que el actor se encontraba vinculado al programa de prevención y promoción de riesgos desde el año 2005, cuando se le calificó el nivel de riesgo como extraordinario, pero advierte que el programa contempla la necesidad de reevaluar la situación anualmente, a fin de establecer si se presentaron cambios en el nivel de riesgo.

Destaca que en la reevaluación realizada en el año 2008 se encontró que el riesgo era ordinario y el señor Carreño Ardila mostraba desinterés; añade que el 25 de julio de 2012 no fue posible efectuar la reevaluación en tanto el accionante no presentó la entrevista, circunstancia que llevó a que le fueran retiradas las medidas de protección en el mes de noviembre de 2014.

Por lo anterior, el *A quo* estima que no se presentó una vulneración al proceso contemplado en el Decreto 4912 de 2011, como quiera que uno de los presupuestos para la renovación de las medidas de seguridad es la realización de la reevaluación de riesgos de la que trata el parágrafo primero del artículo 40 de la norma, procedimiento que no se efectuó debido a la falta de disposición y colaboración del actor.

Explica que si bien era cierto que el esquema de seguridad con que contaba el solicitante se mantuvo hasta el mes de noviembre de 2014, esto no configura una causal de renovación automática, dado que la norma es clara al señalar la necesidad de realizar la reevaluación en forma anual.

Así las cosas, considera que no es dable al juez de tutela usurpar las competencias de la entidad, máxime cuando no se aportó prueba de las presuntas amenazas que puedan causar un perjuicio a la integridad del actor.

Por último, declara que no obra prueba que permita inferir que la entidad accionada lleva a cabo actos discriminatorios contra los trabajadores que pertenecen a la Asociación Sindical ADECO.

RAZONES DE LA IMPUGNACIÓN

Mediante escrito del 29 de enero de 2015, el accionante impugnó la providencia antes descrita por las siguientes razones (fls. 170-177):

Considera que el formato código GAU-FT-01 de Gestión de Atención al Usuario de la UNP diligenciado el 23 de septiembre de 2014, fecha en la cual se acercó el actor con el fin de solicitar información, no concuerda con el allegado por esa unidad, por lo que considera que existe una falsedad en el documento.

Asimismo, insiste que existen actos discriminatorios por parte del UNP y la Dirección de Seguridad Física de ECOPETROL, respecto de los dirigentes sindicales de ADECO.

Adiciona que no le asiste razón a la UNP cuando afirma que no existe prueba de que el actor se encuentre contemplado dentro de la población desplazada, ni de la solicitud de medidas cautelares ante la CIDH, pues existe prueba de que la Organización Sindical ADECO radicó ante el Ministerio del Interior dicha información.

Por otra parte, **ECOPETROL** se opuso a la impugnación presentada por el accionante (fls. 206-207) bajo el argumento de que no existe ningún trato discriminatorio contra la Organización Sindical ADECO.

Igualmente argumenta que se han prestado las medidas de protección de acuerdo a lo pactado entre ADECO y ECOPETROL, para lo cual se ha dispuesto una partida especial para cubrir dicho servicio.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

I. Sobre el carácter fundamental del derecho a la seguridad personal.

Estima la Sala pertinente para el caso de autos, traer a colación las siguientes consideraciones, contenidas en la sentencia T-728 de 2010 de la Corte

Constitucional², sobre el carácter fundamental del derecho a la seguridad personal, y los criterios que se deben tener en cuenta para establecer si en un caso en concreto es necesario que el Estado brinde medidas especiales de protección.

“4.1. La Constitución Política contempla múltiples referencias a la garantía del derecho a la seguridad personal. Así, por mandato del artículo 2° de la Constitución las autoridades públicas colombianas están instituidas para brindar *protección* a las personas, resguardando su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades. Conforme a esta dimensión constitucional de la seguridad personal, ha señalado la jurisprudencia que el énfasis principal de la labor protectora de las autoridades ha sido la de proveer de manera efectiva las condiciones mínimas de seguridad que posibilitan la existencia de los individuos en sociedad, *“sin estar expuestos a riesgos extraordinarios de recibir daños en su persona”*³”.

4.2. Así mismo, el Estado colombiano ha asumido una serie de obligaciones internacionales frente a la protección del derecho a la seguridad personal. Al respecto, la jurisprudencia de esta Corporación ha considerado que tal derecho se incorpora a nuestro ordenamiento en virtud de los artículos 93 y 94 de la Constitución⁴.

En este sentido, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948⁵, establece en su artículo 3° que *“Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”*.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José⁶, establece en su artículo 7°: *“1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales...”*

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁷, dispone en su artículo 9: *“1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales...”*.

Con base en los mandatos constitucionales mencionados, en los instrumentos internacionales que vinculan al Estado colombiano, y en el desarrollo jurisprudencial que ha tenido la protección de la seguridad de las personas en nuestro ordenamiento jurídico, la Corte ha concluido que *“la seguridad personal, en el contexto colombiano, es un derecho fundamental de los individuos. Con base en él, pueden exigir, en determinadas condiciones, medidas específicas de protección de parte de las autoridades, con el objetivo de prevenir la materialización de cierto tipo de riesgos extraordinarios contra su vida o integridad personal, que no tienen el deber jurídico de soportar, y que las autoridades pueden conjurar o mitigar”*⁸.

² M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

³ Corte Constitucional, sentencia T-719 de 2003.

⁴ *Ibidem*

⁵ Aceptada como costumbre desde la Proclamación de Teherán del 13 de mayo de 1968.

⁶ Incorporada al ordenamiento colombiano mediante la Ley 16 de 1972.

⁷ Aprobado mediante Ley 74 de 1968.

⁸ *Ibidem*.

4.3. Al pronunciarse sobre el contenido, ámbito de aplicación y límites del derecho a la seguridad personal⁹, la Corte lo definió como aquél que tienen las personas a recibir protección cuando enfrentan ciertos *tipos de riesgo* para su vida e integridad personal. Al caracterizar los *tipos de riesgo* frente a los cuales protege el derecho a la seguridad personal, y con el propósito de diferenciar su campo de aplicación de las órbitas de otros dos derechos fundamentales con los cuales está íntimamente relacionado, como la vida y la integridad personal, la Corte concluyó:

“Se tiene, en primer lugar, que dichos riesgos deben ser extraordinarios. Esto quiere decir que existe un nivel de riesgo ordinario, social y jurídicamente soportable, por estar implícito en la vida cotidiana dentro de cualquier sociedad. (...) (L)as personas no pueden exigir al Estado un nivel especial de protección frente a este tipo de riesgos elementales: soportarlos constituye una carga derivada de la condición misma de integrante de una comunidad de seres humanos, que se impone a todos los miembros de la sociedad por igual.

(...) En la medida en que la intensidad de dichos riesgos se incremente, es decir, cuando se tornen *extraordinarios* y reúnen las demás características señaladas en esta providencia, las personas tendrán derecho a solicitar la intervención protectora de las autoridades para mitigarlos o evitar que se materialicen, cuando ello sea posible; tal intervención estatal podrá invocarse con distintos títulos, es decir, en virtud de distintos derechos fundamentales –la vida, la integridad personal o la seguridad personal –, dependiendo del nivel de intensidad del riesgo en cuestión y de sus características”¹⁰.

De tal manera que el derecho a la seguridad personal **sí comprende un nivel de protección básico de las personas contra ciertos riesgos o peligros que, al responder a determinadas características, “no resultan legítimos ni soportables dentro de la convivencia en sociedad, de acuerdo con la Constitución y los tratados internacionales; se trata de riesgos extraordinarios cuya imposición misma lesiona la igualdad en la que deben estar las personas frente a la carga de vivir en sociedad”¹¹.**

4.4. Con el propósito de delimitar objetivamente el campo de aplicación del derecho a la seguridad personal en el ordenamiento jurídico colombiano, la jurisprudencia de esta Corte¹² estableció una sencilla escala de riesgos, tomando en cuenta dos variables: (i) los niveles de tolerabilidad jurídica del riesgo por los ciudadanos en virtud del principio de igualdad ante las cargas públicas; y (ii) los títulos jurídicos con base en los cuales se puede invocar la intervención protectora de las autoridades.

Bajo tales parámetros estableció cinco *niveles de riesgo*: (i) un nivel de riesgo mínimo¹³; (ii) un nivel de riesgo ordinario, soportado por igual por quienes

⁹ Sentencia T-719 de 2003, fundamento jurídico 4.2.3.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Sentencias T-719 de 2003, T-496 de 2008, T-1254 de 2008.

¹³ Se trata de un nivel en el cual la persona sólo se ve amenazada en su existencia e integridad por factores individuales y biológicos.

viven en sociedad¹⁴; (iii) un nivel de riesgo extraordinario, que las personas no están obligadas a soportar; (iv) un nivel de riesgo extremo que amenaza la vida o la integridad personal¹⁵; y (v) un nivel de riesgo consumado¹⁶.

El derecho fundamental a la seguridad personal opera para proteger a las personas en aquellas situaciones que se ubican en el nivel de los riesgos extraordinarios, que el individuo no tiene el deber jurídico de soportar. A fin de establecer si un riesgo puesto en conocimiento de las autoridades tiene una intensidad suficiente como para ser extraordinario, el funcionario competente debe analizar si confluyen en él algunas características como que el riesgo sea “cierto, inminente y excepcional, [generado] como consecuencia directa y en razón del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias”¹⁷.

Cuando el riesgo se concreta en amenazas, la jurisprudencia ha establecido una serie de criterios para la apreciación de los hechos constitutivos, a fin de establecer la procedencia de la protección estatal.

5. Criterios de apreciación de los hechos constitutivos de una amenaza para establecer la procedencia de la protección especial del Estado

5.1. La amenaza constituye, en palabras de la Corte, una violación potencial que se presenta como inminente y próxima.¹⁸ En este sentido, el criterio para valorar la existencia de la amenaza a los derechos fundamentales es racional. Así, para que se configure la hipótesis constitucional de la amenaza se requiere **“la confluencia de elementos subjetivos y objetivos o externos: el temor del sujeto que ve peligrar sus derechos fundamentales y la convalidación de dicha percepción mediante elementos objetivos externos, cuya significación es la que ofrecen las circunstancias temporales e históricas en que se desarrollan los hechos”¹⁹.**

5.2. Los elementos subjetivos y objetivos que, de acuerdo con la jurisprudencia²⁰, las autoridades judiciales o administrativas competentes deben valorar racionalmente con el fin de determinar las circunstancias del peticionario y establecer si hay lugar a la protección solicitada, son los siguientes:

a) La realidad de la amenaza: esta debe ser real, en el sentido que haya sido comunicada o manifestada a la víctima y pueda ser objetivamente constatada. Esto implica que no debe tratarse de un temor individual frente a

¹⁴ Se trata de los riesgos ordinarios, implícitos en la vida social.

¹⁵ Este es el nivel de los riesgos que, por su intensidad, entran bajo la órbita de protección directa de los derechos a la vida e integridad personal.

¹⁶ Este es el nivel de las violaciones a los derechos, no ya de los riesgos, a la vida e integridad personal: la muerte, la tortura, el trato cruel, inhumano o degradante, representan riesgos que ya se han concretado y materializado en la persona del afectado.

¹⁷ Decreto 2816 de 2006. Artículo 1°.

¹⁸ Sentencia T-349 de 1993.

¹⁹ Sentencia T-439 de 1992.

²⁰ En la sentencia T-1026 de 2002, la Corte realizó una sistematización de los criterios establecidos en las sentencias T-981 y T-1206 de 2001. Aunque los hechos de estas sentencias se refieren a los riesgos que corren los vecinos de las estaciones de Policía por ser probable que un ataque guerrillero sea dirigido contra estas entidades, los parámetros que se determinan para definir cuándo los ciudadanos se encuentran en una situación de amenaza que no tengan el deber jurídico de soportar, son igualmente aplicables al caso que en esta sentencia se estudia.

una situación hipotética, pues los riesgos imaginarios no son amparables constitucionalmente²¹.

b) La individualidad de la amenaza: se requiere que la amenaza haya sido dirigida contra un sujeto o un grupo determinado o determinable de personas, pudiéndose establecer que el peligro que corren es excepcional en relación con el riesgo general que debe soportar la población o el grupo o sector al cual pertenecen. Se exige esta individualización para que proceda la intervención particular del Estado, puesto que las amenazas indeterminadas deben ser asumidas por la población como parte de la convivencia en sociedad, en razón al principio de solidaridad.²²

c) La situación específica del amenazado: En esta apreciación se tienen en consideración aspectos subjetivos que rodean al peticionario²³, tales como el lugar de residencia, la pertenencia a un partido político²⁴, la actividad sindical²⁵, la situación económica, la actividad profesional, la labor desempeñada como empleado de cierta entidad estatal o empresa privada, los vínculos familiares²⁶, ciertas actuaciones realizadas²⁷ o haberse visto involucrado en acciones adelantadas por grupos armados que actúan por fuera de la ley. La autoridad competente determinará, de acuerdo con los elementos de juicio existentes, si debido a las circunstancias específicas del solicitante, éste se encuentra expuesto a una situación de mayor vulnerabilidad y por lo tanto, sus derechos fundamentales corren un riesgo superior de ser violados en relación con el resto de la población.

d) El contexto, o escenario en que se presentan las amenazas: es conveniente analizar las circunstancias históricas, sociales, económicas y políticas del lugar donde se asegura que han ocurrido las amenazas,²⁸ comoquiera que las características del entorno son determinantes para establecer un incremento del riesgo especial y una probable concreción de la amenaza. En este sentido ha indicado la jurisprudencia que se debe considerar: (i) Si es una zona generalmente pacífica o si es de aquellas donde hay un alto nivel de conflicto; (ii) si los antecedentes históricos de ataques contra la población por parte de grupos insurgentes que militan en la zona son considerados sistemáticos o esporádicos; (iii) si constituye una zona de importancia estratégica para los grupos al margen de la ley; y (iv) si existe presencia suficiente de la fuerza pública y demás autoridades estatales para mantener el orden público.

²¹ *Ibíd*em

²² Sentencia T-1206 de 2001.

²³ Sentencias T-981 de 2001 y T-1206 de 2001.

²⁴ Por ejemplo, en la Sentencia T-439 de 1992, se protege al accionante teniendo en consideración que las constantes arbitrariedades y sensaciones de amenaza respecto de su vida debido a las actuaciones desplegadas por los organismo de seguridad del Estado, tenían relación directa con el hecho de ser miembro del movimiento político Unión Patriótica.

²⁵ En la Sentencia T-362 de 1997 se protegió el derecho a la vida del accionante quien estaba siendo amenazado debido a su actividad sindical.

²⁶ Tal es el caso del amparo otorgado a una enfermera que fue amenazada por las FARC en Betulia, Antioquia, luego de ser acusada de colaborar con grupos paramilitares ya que su hermano había sido asesinado presuntamente por ser miembro de las autodefensas. Sentencia T-981 de 2001.

²⁷ En la Sentencia T-120 de 1997 (M.P. Carlos Gaviria Díaz) se protegieron los derechos de los accionantes porque por el hecho de haber el padre de familia prestado sus servicios profesionales como médico a una militante activa de la Unión Patriótica que se encontraba gravemente herida, los grupos al margen de la ley que operan en Urabá empezaron a amenazar a su familia.

²⁸ Sentencias T-981 de 200, y T-1206 de 2001.

e) Inminencia del peligro: La autoridad competente debe verificar la inminencia del peligro, apreciando las circunstancias generales de riesgo para determinar la probabilidad de la ocurrencia de una afectación grave de la vida y de los derechos fundamentales de la persona amenazada. Que la amenaza sea individualizada y que acontezca en una zona de presencia activa de los grupos armados ilegales, aumenta la probabilidad de su ocurrencia. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la dificultad de determinar la realidad de su acaecimiento aumenta en la medida en que la vulneración depende de la actuación de terceras personas. Por lo tanto, la autoridad competente para calificar la naturaleza de la amenaza tiene que evaluar cuidadosamente los criterios anteriores, con el fin de verificar tanto su existencia real como la probabilidad de la ocurrencia de un daño grave e inminente a la persona.²⁹

Los factores objetivos y subjetivos deben ser apreciados de manera integral por la autoridad competente, a fin forjar su criterio acerca de si es necesario adoptar medidas tendientes a otorgar una protección especial a la persona que es objeto de amenaza.

5.3. La valoración de la entidad de la amenaza, por parte de la autoridad competente, debe basarse en pruebas que demuestren la existencia y magnitud de los supuestos de hecho en que se sustenta, bien sea que las aporte el solicitante o se obtengan por los organismos del Estado que tienen a su cargo la investigación y el seguimiento de tales hechos (Fiscalía, Procuraduría, Defensoría del Pueblo, Policía Nacional y las demás instituidas en las entidades territoriales para el efecto).³⁰

La exigencia de pruebas que acrediten la amenaza tiene como propósito establecer si se trata de aquellas que demandan protección especial de las autoridades estatales, por plantear una situación excepcional que trasciende el nivel de riesgo general que debe tolerar el amenazado o el grupo al cual pertenece. La Corte ha precisado al respecto:

“Si bien es cierto que de la formación de la convicción por parte de la autoridad pública en torno a los supuestos de hecho constitutivos del riesgo excepcional, depende la intervención directa del Estado, no puede exigirse que la carga probatoria en cabeza del amenazado sea excesiva y dispendiosa, pues se haría nugatorio el deber de protección que le compete al Estado. Para efectos de otorgar una protección especial, es suficiente que la entidad competente cuente con un mínimo de elementos de juicio que demuestren la violación potencial al derecho a la vida, para que surja su obligación de tomar las medidas necesarias tendientes a evitar la vulneración del derecho fundamental³¹”. (El subrayado es nuestro).

II. Análisis del caso en concreto.

En síntesis plantea la parte accionante que se están vulnerando sus derechos fundamentales a la vida, al debido proceso, a la dignidad humana, a la igualdad, a la libre movilidad y a la seguridad personal en conexidad con el no cumplimiento

²⁹ Sentencia T-1206 de 2001, reiterada en T-1026 de 2002 y T-1254 de 2008.

³⁰ Sentencia T-981 de 2001.

³¹ Sentencia T-1060 de 2006.

de la convención colectiva; al haberse retirado las medidas de protección otorgadas al ser miembro de la Junta Directiva de la Organización Sindical ADECO.

Manifiesta el señor Ramiro Carreño Ardila que se encuentra inconforme con dicha actuación, en la medida en que la Unidad Nacional de Protección no le notificó, ni le informó sobre la existencia del acto administrativo mediante el cual se decidió retirar las medidas de protección que se adoptaron en su favor.

Al respecto, manifestó la UNP al interior del presente trámite, que la decisión de finalizar las medidas de protección otorgadas al accionante se fundamentó en que este no tiene un estudio de riesgo actual, ya que en el año 2012 se intentó realizar un nuevo estudio, pero no fue posible porque el actor no prestó su colaboración para ello, razón por la cual se dio aplicación a lo dispuesto en el artículo 46, numeral 3 del Decreto 4912 de 2011, el cual señala lo siguiente:

“Artículo 46. Finalización de las medidas de protección. El respectivo Comité podrá recomendar la finalización de las medidas de protección, en los siguientes casos:

1. 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.

2. Cuando se establezca falsedad en la información o pruebas aportadas para la vinculación al Programa o la adopción de medidas.

3. Cuando el protegido no permite la reevaluación del riesgo.
(Subrayado y negrilla fuera del texto)

Mediante sentencia del 22 de enero de 2015, el Tribunal Administrativo de Santander denegó el amparo invocado al considerar que el actor no demostró las amenazas que invoca como fundamento para que continúen vigentes las medidas de protección; y porque a su juicio de acuerdo a las normas aplicables, las medidas de protección no se prorrogan automáticamente, sino que anualmente debe realizarse un nuevo estudio de riesgo.

Ahora bien, vistos los argumentos expuestos por las partes y por el A quo, considera la Sala que le asiste razón al accionante al afirmar que con la finalización de las medidas de protección se ven afectados los derechos fundamentales invocados.

Lo anterior por cuanto la decisión adoptada por la Unidad Nacional de Protección fue intempestiva y sorprendió a la parte actora, en la medida en que si bien asegura al interior del presente trámite que dicha decisión se adoptó por cuanto no existía estudio de riesgo reciente por culpa presuntamente imputable a la parte accionante, dicha decisión no se puso en conocimiento del interesado.

Adicionalmente, se encuentra que la justificación alegada por la entidad accionada para finalizar las medidas de protección no se informaron al actor, pues no obra prueba de lo contrario, ya que los documentos allegados por la UNP no acreditan que se la haya indicado concretamente al señor Ramiro Carreño Ardila que no se iban a continuar con las medidas, sino que se trae solamente como justificación de dicha medida un formato diligenciado en el año 2012, según el cual no se pudo realizar el correspondiente estudio de riesgo.

Al respecto, se tiene que en el escrito de tutela el accionante manifiesta que la decisión de retirar el esquema de seguridad le fue comunicada por vía telefónica y que el mismo día se finalizaron las medidas de protección, circunstancia que a juicio de la Sala constituye una irregularidad que afecta el ejercicio de los derechos al debido proceso y a la defensa, en la medida en que no se trata de un medio de notificación válido de las decisiones de la administración.

Asimismo, resalta la Sala que la UNP dejó transcurrir más de 2 años sin adelantar ningún trámite tendiente a evaluar el estado de riesgo del actor, con el fin de determinar si era procedente o no continuar con las medidas de protección que le fueron asignadas, es decir, no se observa que en los años 2013 y 2014 la entidad accionada realizara las actuaciones tendientes para una evaluación del riesgo.

Por el contrario, la UNP decidió transcurridos dos años, periodo que resulta excesivo, finalizar las medidas con fundamento en la imposibilidad de la realización del estudio de riesgo, sin que como se indicó en párrafos anteriores, mediara una debida notificación de ello, ni un trámite posterior para verificar las condiciones de seguridad personal en las que se encontraba el señor Ramiro Carreño Ardila.

Las anteriores consideraciones conllevan a la Sala a afirmar que en el asunto bajo estudio sí existe una vulneración de los derechos a la vida, a la seguridad personal, a la integridad personal y al debido proceso del accionante que puede

conllevar a la ocurrencia de un perjuicio irremediable, por cuanto las medidas de protección se adoptan para salvaguardar la vida, integridad y seguridad personal de quienes por razón del cargo que desempeñan, las funciones, o las organizaciones a las cuales hacen parte, deben ser sujetos de protección por parte del Estado.

Sobre el derecho fundamental a la seguridad personal la Corte Constitucional en sentencia T-244 de 2014 manifestó lo siguiente:

“Como ya se dijo, es obligación del Estado amparar a las personas que se encuentran en situación de riesgo, sea cual fuere su circunstancia, que para el caso concreto exige tener en cuenta el ejercicio del cargo desempeñado por el accionante.

Esta protección debe brindarse de manera oportuna, idónea y eficaz; vale decir, las medidas tienen que ser otorgadas de manera ágil y expedita, puesto que su propósito es prevenir la materialización de los riesgos o mitigar los efectos de su eventual consumación, al tiempo que deben ser adecuadas a la situación, adaptándose a las condiciones particulares de los protegidos. Asimismo, deben mantenerse mientras subsistan las circunstancias a que dieron lugar.

En síntesis, la Sala evidencia que la entidad encargada de velar por la seguridad y protección del accionante no cumplió integralmente con su labor. Prueba de ello es la tardanza en adoptar las determinaciones respecto de su situación, así como haberlo dejado desprotegido intempestivamente (sin un esquema de seguridad) mientras evaluaba su caso, y una vez que determinó su nivel de riesgo omitió informarle los motivos que lo llevaron a adoptar tal decisión.”

Por lo anterior, considera la Sala que como en la actualidad no se encuentra vigente el estudio de riesgo del señor Ramiro Carreño Ardila, y se observa que se encuentra pendiente la conclusión del estudio iniciado por la UNP con posterioridad a la finalización de las medidas de protección, dicha entidad deberá continuar con la prestación de estas hasta tanto se obtenga el nuevo resultado, y este sea debidamente notificado al accionante, lo anterior con el fin de que exista certeza del nivel del riesgo teniendo en cuenta las presuntas conductas amenazantes de las que alega el actor ha sido víctima.

Así las cosas, se revocará la sentencia proferida el 22 de enero de 2015 por el Tribunal Administrativo de Santander; y en su lugar, se tutelarán los derechos al debido proceso, a la vida, a la integridad y a la seguridad personal del señor Ramiro Carreño Ardila.

Igualmente, se ordenará a la Unidad Nacional de Protección que en el término de un día contado a partir de la notificación de esta providencia, autorice el restablecimiento de las medidas de protección asignadas al accionante, hasta tanto se emita y notifique el pronunciamiento definitivo sobre el estado actual de riesgo del actor, de acuerdo a lo manifestado en el presente asunto.

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

FALLA

Primero: REVÓCASE la sentencia proferida el 22 de enero de 2015 por el Tribunal Administrativo de Santander, mediante la cual se denegó el amparo invocado por Ramiro Carreño Ardila, con fundamento en las razones expuestas en esta providencia.

En su lugar,

TUTÉLANSE los derechos fundamentales al debido proceso, a la integridad y seguridad personal y a la vida del señor Ramiro Carreño Ardila.

Segundo: ORDÉNASE a la Unidad Nacional de Protección que en el término de un día contado a partir de la notificación de esta providencia, autorice el restablecimiento de las medidas de protección asignadas al señor Ramiro Carreño Ardila, hasta tanto se emita y notifique es estudio de estado actual de riesgo del actor, de acuerdo a lo considerado en la parte considerativa de esta providencia.

Notifíquese en legal forma a las partes.

Envíese copia de esta providencia al Tribunal de origen.

CÓPIESE Y NOTIFÍQUESE. Remítase a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Discutida y aprobada en sesión de la fecha.

GERARDO ARENAS MONSALVE

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

ALFONSO VARGAS RINCÓN (E)