

MEDIDAS DE SEGURIDAD - Su modificación solo procede cuando varían las condiciones de riesgo y se requiere de un estudio por parte de la Unidad Nacional de Protección / VULNERACION DE LOS DERECHOS A LA VIDA, LIBERTAD, INTEGRIDAD Y SEGURIDAD PERSONAL - Policía Nacional suspendió unilateralmente las medidas de seguridad sin contar con el estudio de nivel de riesgo

Es claro que más allá del deber que le asiste a la Unidad Nacional de Protección de evaluar las condiciones de riesgo de las personas que solicitan protección y volver a valorar la situación de aquellos a quienes ya se le asignaron medidas, lo cierto es que la Policía Nacional, sin fundamento alguno, es decir, sin un nuevo estudio que determinara que las medidas debían ser modificadas, le comunicó al actor la finalización de las medidas protectivas... En ese orden de ideas, el actuar de la Policía denota que, sin considerar el riesgo al que podía exponer al actor, decidió retirar las medidas de seguridad que estaban a su cargo (1 policía), con fundamento en una omisión en la que a su juicio estaba incurriendo la Unidad Nacional de Protección; es decir, asumió que era más importante poner en evidencia una omisión administrativa, que mantener la protección del actor, a pesar de que no tenía soporte alguno que le permitiera entender que el actor ya no estaba en peligro. En efecto, si bien la Unidad Nacional de Protección está en la obligación de reevaluar el nivel de riesgo del actor, por cuanto éste se lo solicitó mediante petición del 13 de abril de 2016 por considerar que su riesgo ha aumentado, y por cuanto la Policía Nacional también se lo ha requerido en varias oportunidades, lo cierto es que, el hecho de que la Unidad no haya realizado dicho estudio técnico, no facultaba de manera alguna a la Policía Nacional, a retirar el policía de protección que le fue asignado al actor, pues tales medidas solo se pueden modificar, cuando varían las condiciones de riesgo, y en el caso particular, ello no ha sido objeto de un nuevo estudio. Así las cosas, sin necesidad de ahondar en lo ya expuesto por el fallo de primera instancia, sobre las responsabilidades de cada entidad, las definiciones de riesgo que trae la Ley, y las medidas que proceden en cada caso, lo que resulta claro es que no le asiste la razón al Comandante de Policía de Chocó al señalar que no ha vulnerado los derechos del actor, pues está suficientemente demostrado que decidió retirar las medidas de protección a su cargo, relacionadas con la seguridad de éste, sin soporte legal que así se lo permitiera.

NOTA DE RELATORIA: Sobre el derecho a la seguridad y el deber del Estado de garantizar la vida e integridad física de las personas, ver la sentencia T-224 de 2014 de la Corte Constitucional.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION QUINTA

Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO

Bogotá, D.C., treinta (30) de junio de dos mil dieciséis (2016)

Radicación número: 27001-23-31-000-2016-00033-01(AC)

Demandante: MARIO JOSE LOZANO MADRID

Demandado: MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - POLICIA NACIONAL

Se pronuncia la Sala sobre la impugnación interpuesta la parte accionada, contra la sentencia de 28 de abril de 2016, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Chocó amparó los derechos fundamentales a la vida, libertad, integridad y seguridad personal del accionante.

I. ANTECEDENTES

1.1. Solicitud

Con escrito radicado el 18 de abril de 2016¹ en la Oficina Judicial de Quibdó, el señor Mario José Lozano Madrid, actuando en nombre propio, interpuso acción de tutela contra la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional, a fin de que le fueran amparados sus derechos fundamentales a la vida, libertad, integridad y seguridad personal.

Consideró vulnerados esos derechos fundamentales por parte de esas autoridades administrativas, por cuanto, el pasado 12 de abril de 2016, el Comandante del Departamento de Policía del Chocó, le informó que *“las medidas de protección asignadas por parte de la Policía Nacional, (un (1) hombre de protección), le serían retiradas”* pese a que, a su juicio, *“no existe una variación en las situaciones que generaron el nivel de riesgo”* ni un estudio que así lo determine.

1.2. Hechos

El accionante sustentó la solicitud de amparo en los siguientes supuestos fácticos que, a juicio de la Sala, son relevantes para la decisión que se adoptará en esta sentencia:

- Desde el 14 de mayo de 2012 se desempeña como Juez Civil del Circuito Especializado en restitución de tierras de Quibdó, cargo que desde su creación, como es de público conocimiento, fue objeto de amenazas por parte de grupos armados ilegales.

¹ Folios 1 – 4.

- En razón de lo anterior, se le realizó un estudio técnico de riesgo, el cual resultó “*extraordinario*”, por lo que se le asignaron como medidas de protección: i) a cargo de la Unidad Nacional de Protección un chaleco antibalas, con blindaje tipo III y un medio de comunicación Alcatel; ii) por cuenta del Consejo Superior de la Judicatura un vehículo blindado tipo III; y, iii) por parte de la Policía Nacional – Grupo de Protección – un (1) hombre permanente.

Agregó que en ese momento se le informó que *“las medidas solo podrán modificarse cuando exista una variación de las situaciones que generaron el nivel de riesgo”*

- A la fecha de presentación de la acción de tutela no se ha realizado algún estudio técnico adicional que señale que su riesgo extraordinario ha variado, e incluso el 15 de mayo de 2015, su chaleco antibalas fue reemplazado por cuanto se encontraba vencido.
- A pesar de lo anterior, el 12 de abril de 2016, el Comandante del Departamento de Policía del Chocó, le informó que *“las medidas de protección asignadas por parte de la Policía Nacional, (un (1) hombre de protección), le serían retiradas”*, a partir de la notificación de ese escrito.
- Debido a esa situación, trató de comunicarse en varias ocasiones con el Comandante de Policía referido, y con la Unidad Nacional de Protección, sin que fuera posible, y el 13 de abril de 2016 solicitó la reevaluación de su riesgo, ya que considera que ha aumentado debido a múltiples decisiones que está tramitando y providencias sensibles que ha dictado.
- A la fecha de ejercer la acción de tutela, 15 de abril de 2016, no había obtenido respuesta a su solicitud.

1.3. Fundamentos de la solicitud

El accionante sustentó la vulneración de sus derechos en lo siguiente:

- i) El Comandante de Policía del Chocó no podía modificar las medidas de protección a su cargo sin que existiese un

estudio técnico que evidenciara que su nivel de riesgo había disminuido; al contrario, a su juicio, este aumentó.

- ii) No entiende por qué si las medidas se tomaron por un comité de protección, conformado por la Unidad Nacional de Protección, el Consejo Superior de la Judicatura y la Policía Nacional, solo este último retiró *motu proprio* las medidas de protección a su cargo conociendo el riesgo al cual está expuesto.

- iii) Agregó que en la actualidad adelanta proceso de *“enorme envergadura”* en los que se *“ventilan situaciones de despojo, desplazamientos por parte de grupos armados ilegales que operan en el territorio chocoano, en los cuales ha adoptado decisiones delicadas de protección a las comunidades indígenas y afrodescendientes, suspensión de actividades mineras ilegales como foco de financiamiento de los grupos al margen de la ley, desminado humanitario, recolección manual de cultivos ilícitos, suspensión de la propiedad de terratenientes...”*

1.4. Petición de amparo

El actor solicitó: i) tutelar sus derechos fundamentales a la vida, libertad, integridad y seguridad personal, vulnerados por las autoridades accionadas al retirar del esquema de seguridad al hombre que estaba a cargo de la Policía Nacional; ii), ordenar al Comandante de Policía del Departamento del Chocó, de manera inmediata reintegrar al hombre de seguridad.

Como **medida provisional** solicitó lo que se ordenara el reintegro del hombre de seguridad, por cuanto retirarlo, arbitrariamente, pone en riesgo su integridad física, y altera sus condiciones de vida, las cuales son normalizadas con esas medidas de protección.

1.5. Trámite de la acción de tutela

Con auto de 20 de abril de 2016², el Tribunal Administrativo del Chocó admitió la solicitud de amparo de la referencia, ordenó su notificación a las autoridades administrativas accionadas y concedió la medida provisional solicitada, por lo que vinculó y ordenó *“a la Unidad Nacional de Protección – Ministerio de Defensa – Policía Nacional – Departamento de Policía de Chocó, restablecer el esquema de seguridad que tenía asignado el actor, hasta que culmine el proceso de reevaluación del riesgo”*³.

1.6. Solicitud de coadyuvancia

El Defensor del Pueblo de la Regional Chocó, el 20 de abril de 2016, coadyuvó la solicitud de amparo presentada por el actor, y solicitó que se ordenara a la Policía Nacional, mantener las medidas de protección que se retiraron, sin apego al procedimiento legal y constitucional, para no exponer la vida del señor Lozano Madrid.

1.7. Contestación de las autoridades administrativas accionadas

Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional – Departamento del Chocó

Con escrito de 25 de abril de 2016⁴, el Comandante del Departamento de Policía del Chocó para fundamentar el retiro del hombre de protección que está a su cargo, señaló que

*“En la Resolución No. 129 de 01 de marzo de 2013 dictada por la Unidad Nacional de Protección, se estableció que la Policía Nacional de acuerdo con los compromisos establecidos para la fecha y durante **un año** debía asignar un hombre de protección adicional al esquema de seguridad del señor juez Lozano Madrid. Entonces, a pesar de la expiración del mencionado compromiso, la Unidad de Protección por ser de su competencia ha hecho caso omiso a las responsabilidades que le son propias en este caso con la reevaluación de nivel de riesgo, evidenciadas en el no pronunciamiento desde el término de la vigencia; motivo por el cual fue retirado el policía; teniendo en cuenta que las medidas deben ser revaluadas una vez al año como lo expone*

² Folio 28.

³ Fl. 28 al 34.

⁴ Folios 50 a 58.

*el artículo 2.4.1.2.40. Procedimiento ordinario del programa de protección. Parágrafo 2. **El nivel de riesgo de las personas que hacen parte del programa de protección será revaluado una vez al año** (competencia de la unidad de protección) o antes si existen nuevos hechos que puedan generar una variación del riesgo”* (Negrillas y subrayados propios del original).

Así las cosas señaló que esa autoridad no había vulnerado derecho alguno, pues le corresponde es a la Unidad Nacional de Protección cumplir con su función de reevaluar el riesgo del actor cada año, para lo cual anexó copia de los requerimientos que envió a la referida Unidad, el 21 de diciembre de 2015 y el 18 de abril de 2016, para que realice dicha tarea en relación con el señor Mario José Lozano Madrid.

No obstante lo anterior, precisó que en cumplimiento de la medida provisional, se asignó a un hombre de protección al accionante.

Las demás autoridades no se pronunciaron.

1.8. La sentencia impugnada

El Tribunal Administrativo de Chocó, mediante sentencia de 28 de abril de 2016⁵ amparó los derechos fundamentales a la vida, libertad, integridad y seguridad personal del accionante y, en consecuencia, ordenó tener como definitivas las órdenes dadas en la medida provisional.

Así, señaló que la orden consistía en que la Policía Nacional debía mantener las medidas de protección del señor Lozano Madrid hasta tanto la Unidad Nacional de Protección en coordinación con la Policía Nacional resuelvan las peticiones elevadas tanto por el accionante, como por el comandante del Departamento de Policía de Chocó, de reevaluación del riesgo en el que se encuentra en actor, en su condición de Juez Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Quibdó, y se determine si las medidas de protección asignadas al mencionado funcionario deben continuar, suspenderse o finalizar.

⁵ Folios 63 al 84.

Igualmente dispuso: *“prevenir a los accionados, que deberán abstenerse de volver a incurrir en la conducta que originó la presente tutela y que de proceder en forma contraria podrán incurrir en las sanciones conforme a lo previsto por el Decreto 24 del Decreto 2591 de 1991”*.

Como fundamento de la decisión, se refirió al deber del estado de proteger a todas las personas residentes en Colombia y citó apartes del Decreto 4912 de 2011⁶ relacionados con el objeto de esa norma y las funciones de la Unidad Nacional de Protección. También citó el artículo 11 de ese Decreto en el que se definen las medidas de protección; y luego, se refirió al Artículo 2.4.1.2.3. del Decreto 1066 de 2015⁷ que definió los tipos de riesgo.

Lo anterior para concluir que ante el silencio de la Unidad Nacional de Protección frente a las solicitudes del actor y del Comandante de Policía del Chocó y debido a que es su deber reevaluar el nivel de riesgo de los servidores públicos, resulta necesario mantener las medidas de seguridad del actor, hasta tanto se determine si es necesario continuar con las mismas.

También se pronunció sobre la coadyuvancia del Defensor de Pueblo del Chocó, para señalar que su intervención es procedente.

1.9. Memorial allegado con posterioridad al fallo

La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Unidad Nacional de Protección, en memorial allegado el 10 de mayo de 2016, con posterioridad al fallo de primera instancia, contestó la tutela, señalando que esa entidad *“no ha adelantado ninguna reevaluación del nivel de riesgo ya que por medio de la decisión tomada precisamente por el Coronel Delegado del Consejo Superior de la Judicatura, quien sugirió que en los casos de jueces de restitución de tierras, teniendo en cuenta que corresponde a una política de Gobierno, solo se revalúen cuando haya hechos sobrevinientes o cambio en el cargo y no por temporalidad”*.

1.10. La impugnación

⁶ *“Por el cual se organiza el Programa de Prevención y Protección de los Derechos a la vida, la libertad, la integridad y seguridad de las personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección”*.

⁷ *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior”*.

Inconforme con la decisión de primera instancia, el Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional – Chocó la impugnó, con fundamento en que ese Comando actuó con diligencia frente al trámite del riesgo del actor ante la Unidad de Protección, solicitando en repetidas ocasiones la revaluación del riesgo, y asignando a un policía mientras se definía su situación.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

2.1. Competencia

Esta Sala es competente para conocer de la impugnación presentada por el Comandante de Policía de Chocó, contra la sentencia de 28 de abril de 2016 dictada por el Tribunal Administrativo de Chocó, de conformidad con lo establecido en los Decretos 2591 de 1991 y 1069 de 2015.

2.2. Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar, si tal y como lo consideró el *a quo*, las autoridades accionadas vulneraron los derechos fundamentales del actor al retirar de su esquema de seguridad a un policía que le brindaba protección.

Para resolver el problema jurídico planteado la Sala estudiara (i) el panorama general de la acción de tutela; y (ii) el caso concreto.

2.3. Panorama general de la acción de tutela

Según el artículo 86 de la Constitución Política, toda persona puede ejercer la acción de tutela para reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos fundamentales siempre que sean violados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares en los precisos casos en que indica el Decreto 2591 de 1991.

Constituyen rasgos distintivos de esta acción: la inmediatez y la subsidiariedad. El primero apunta al amparo efectivo, concreto y actual del derecho fundamental que se dice vulnerado o amenazado.

El segundo, condiciona el ejercicio de esta acción a la inexistencia de otro medio de defensa judicial idóneo y eficaz para evitar la lesión del derecho fundamental.

2.4. Caso concreto

El actor considera que las autoridades accionadas, en especial el Comandante de Policía de Chocó, vulneraron sus derechos fundamentales al retirar de su esquema de seguridad al Policía que le brindaba seguridad.

Por su parte el Comandante accionado adujo que no había vulnerado derecho alguno, pues le corresponde es a la Unidad Nacional de Protección cumplir con su función de reevaluar el riesgo del actor cada año, función que ha omitido, para lo cual anexó copia de los requerimientos que envió a la referida Unidad, el 21 de diciembre de 2015 y el 18 de abril de 2016, para que realice dicha tarea en relación con el señor Mario José Lozano Madrid.

El fallo de primera instancia amparó los derechos del actor por considerar que con dicha medida sí se vulneraron los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad personal del accionante, pues hasta tanto no se realice un estudio que determine que si hay lugar o no a mantener su esquema de seguridad completo, no es posible disminuir las medidas.

Así las cosas, el Comandante de Policía del Chocó impugnó, con fundamento en que ese Comando actuó con diligencia frente al trámite del riesgo del actor ante la Unidad de Protección, solicitando en repetidas ocasiones la reevaluación del riesgo, y asignando a un policía mientras se definía su situación.

Para resolver la impugnación, es importante precisar que la Corte Constitucional en la sentencia T-224 de 2014, se refirió al derecho a la seguridad, como se cita a continuación:

“La jurisprudencia de esta Corte ha resaltado que la noción de “seguridad” se proyecta en tres dimensiones distintas, a saber: (i) como un valor constitucional, (ii) como un derecho colectivo y (iii) como un derecho fundamental. La Corte ha señalado que el derecho a la seguridad personal no se ciñe únicamente a los eventos en los que esté comprometida la libertad individual (protección de las personas

privadas de la libertad), sino que comprende todas aquellas garantías que por cualquier circunstancia pueden verse afectadas y que necesitan protección por parte del Estado; concretamente, la vida y la integridad personal como derechos básicos para la existencia misma de las personas.

Y respecto del deber del Estado de garantizar la vida y la integridad física de las personas, la Corte, en esa sentencia, señaló:

“El Estado tiene la obligación de garantizar a todos los residentes la preservación de sus derechos a la vida y a la integridad física, como manifestación expresa del derecho fundamental a la seguridad personal, entendida como una obligación de medio y no de resultado, por virtud del cual son llamadas las diferentes autoridades públicas a establecer los mecanismos de amparo que dentro de los conceptos de razonabilidad y proporcionalidad resulten pertinentes a fin de evitar la lesión o amenaza de sus derechos”.

Al respecto, es claro que más allá del deber que le asiste a la Unidad Nacional de Protección de evaluar las condiciones de riesgo de las personas que solicitan protección y volver a valorar la situación de aquellos a quienes ya se le asignaron medidas, **lo cierto es que la Policía Nacional, sin fundamento alguno, es decir, sin un nuevo estudio que determinara que las medidas debían ser modificadas, le comunicó al actor “la finalización de las medidas protectivas”** a partir de la notificación de ese oficio, visible a folio 5.

En ese orden de ideas, el actuar de la Policía denota que, sin considerar el riesgo al que podía exponer al señor Lozano Madrid, decidió retirar las medidas de seguridad que estaban a su cargo (1 policía), con fundamento en una omisión en la que a su juicio estaba incurriendo la Unidad Nacional de Protección; es decir, asumió que era más importante poner en evidencia una omisión administrativa, que mantener la protección del actor, a pesar de que no tenía soporte alguno que le permitiera entender que el señor Lozano ya no estaba en peligro.

En efecto, si bien la Unidad Nacional de Protección está en la obligación de reevaluar el nivel de riesgo del señor Mario José Lozano Madrid, por cuanto éste se lo solicitó mediante petición del 13 de abril de 2016 por considerar que su riesgo

ha aumentado, y por cuanto la Policía Nacional también se lo ha requerido en varias oportunidades, lo cierto es que, **el hecho de que la Unidad no haya realizado dicho estudio técnico, no facultaba de manera alguna a la Policía Nacional, a retirar el policía de protección que le fue asignado al actor, pues tales medidas solo se pueden modificar, cuando varían las condiciones de riesgo, y en el caso particular, ello no ha sido objeto de un nuevo estudio.**

Así las cosas, sin necesidad de ahondar en lo ya expuesto por el fallo de primera instancia, sobre las responsabilidades de cada entidad, las definiciones de riesgo que trae la Ley, y las medidas que proceden en cada caso, lo que resulta claro es que no le asiste la razón al Comandante de Policía de Chocó al señalar que no ha vulnerado los derechos del actor, pues está suficientemente demostrado que decidió retirar las medidas de protección a su cargo, relacionadas con la seguridad de éste, sin soporte legal que así se lo permitiera, pues en el expediente está plenamente demostrado que:

- i) El actor sigue ejerciendo el cargo de Juez Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Quibdó; por lo tanto,
- ii) Las funciones relacionadas con su cargo, en ese departamento, traen consigo un riesgo, que ya la Unidad Nacional de Protección calificó como extraordinario.
- iii) El 13 de abril de 2013 el señor Lozano Madrid puso en conocimiento de las autoridades competentes los hechos por los cuales actualmente teme por su vida, integridad, libertad y seguridad.
- iv) No obra prueba en el expediente de que se ha presentado alguna de las causales de suspensión o finalización de las medidas de protección asignadas.
- v) La Unidad Nacional de Protección no ha realizado un nuevo estudio de riesgo al actor.

Así las cosas, esta Sala confirmará en su integridad la sentencia de primera instancia, por cuanto, de lo expuesto se puede inferir que no había motivo para modificar el esquema de seguridad del actor.

Por todo lo anterior, la Sala confirmará la sentencia de primera instancia de 28 de abril de 2016, proferida por el Tribunal Administrativo del Chocó, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

III. DECISIÓN

En consecuencia, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la decisión de 28 de abril de 2016 proferida por el Tribunal Administrativo del Chocó que amparó los derechos fundamentales a la vida, libertad, integridad y seguridad personal del accionante.

SEGUNDO: NOTIFICAR a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO: REMITIR este expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

La presente decisión se discutió y aprobó en sesión de la fecha.

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Presidenta

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Consejera de Estado

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Consejero de Estado

ALBERTO YEPES BARREIRO
Consejero de Estado