

**TEMA: OBLIGACIONES DEL ESTADO-** El Estado tiene la obligación de proteger a las personas bajo amenaza, garantizando medidas de protección adecuadas y oportunas./ **PROCEDIMIENTO-** La UNP debe seguir un procedimiento específico para evaluar y reevaluar el nivel de riesgo, y adoptar medidas de protección basadas en recomendaciones técnicas./

**HECHOS:** Pretende la accionante se implementen medidas de protección debido a su trabajo como apoderada de defensores de derechos humanos, lo anterior por cuanto la UNP había determinado que el nivel de riesgo de la accionante era extraordinario y ordenó medidas de protección (una persona de protección, un chaleco blindado, un botón de apoyo y un medio de comunicación). Sin embargo, la accionante alegó que estas medidas no se implementaron y solicitó una reevaluación del riesgo debido a nuevos hechos que ponían en peligro su vida e integridad. El Juzgado Primero de Familia de Oralidad de Medellín tuteló los derechos fundamentales de la accionante y ordenó a la UNP implementar las medidas de protección y realizar una reevaluación del riesgo en un plazo de cinco días. Corresponde a la Sala determinar si le asistió la razón a la juez de primera instancia al conceder la tutela de los derechos fundamentales cuya protección invocó la accionante, e imponer las órdenes que fueron relacionadas en precedencia en el término allí impuesto o, si como lo adujo la accionada, la decisión debe revocarse porque el término otorgado resulta insuficiente y por no existir de su parte vulneración o amenaza a los derechos, al haber procedido -en cumplimiento de la sentencia -, a la implementación de las medidas de protección a favor de la accionante.

**TESIS:** La Corte Constitucional en la sentencia T-239 de 2021, (...) respecto a las obligaciones del Estado, de cara al derecho a la seguridad personal de los ciudadanos que se encuentran bajo amenaza, advirtiendo que se trataba de reiteración de jurisprudencia, dijo: “(...) El Estado tiene la obligación de “salvaguardar la vida de las personas que se encuentran bajo amenaza”(…) cuando un habitante del territorio está sometido a esta clase de amenazas insoportables sobre su vida, por acciones de agentes estatales o de terceros, es imperativo que el Estado adopte las medidas tendientes a proteger a la persona, para que estos peligros que se ciernen sobre ella no se materialicen. De lo anterior, se destaca que la titularidad de este derecho depende de un nivel de riesgos extraordinarios que las personas no están jurídicamente obligadas a soportar, por lo cual deben recibir protección especial de las autoridades.(…) En virtud de la obligación del Estado de proteger de manera especial a las personas que con ocasión del ejercicio de su cargo, actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, estén en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños a su vida, integridad personal, libertad etc., se creó la Unidad Nacional de Protección –UNP- a través del Decreto 4065 de 2011(…)el artículo 2° del Decreto 1225 de 2012, (dispuso) un listado de personas que por razón del riesgo deben ser protegidas por la UNP; como también, el Decreto 1066 de 2015, establece el procedimiento a seguir en caso de que las personas allí enunciadas requieran que la UNP implemente medidas de protección por existir un riesgo contra sus vidas e integridad personal y la de sus núcleos familiares.(…) Respecto de los niveles de riesgo, la Corte Constitucional tuvo oportunidad de pronunciarse en sentencia T-339 de 2010, en la que precisó que existen cinco (5) niveles de riesgo, como son: mínimo, ordinario, extraordinario, extremo y consumado, en los cuales el derecho fundamental a proteger, varía, pues cuando se está frente a un riesgo extraordinario, el titular puede reclamar el amparo **al derecho a la seguridad**; pero si el riesgo es extremo, además del derecho a la seguridad, se debe proteger el derecho a la vida; situación diferente ocurre cuando el riesgo es ordinario, pues el solicitante se encuentra en la obligación de soportarlo y asumirlo, sin que pueda solicitarle al Estado medidas concretas de protección(…)Al hacer la Sala en estudio de las pruebas que fueron adosadas, encuentra que, respecto a la solicitud de la accionante de que se ordene a la UNP la implementación de las medidas por ella sugeridas, no puede el juez constitucional tener injerencia alguna, porque tal facultad está

atribuida única y exclusivamente a esa accionada, de acuerdo con la recomendación que emita el CERREM, luego de que le sea presentado el resultado de la evaluación del riesgo del CTAR”, “en un plazo no mayor de 30 días hábiles, contados a partir del momento en que el solicitante expresó su consentimiento para la vinculación al programa”(…) Así las cosas, debe esperar al resultado de esa evaluación para que sea la entidad competente la que decida si con base en la ocurrencia de nuevos hechos hay lugar a la asignación del número de personas que deben custodiarla como ella lo pide, del vehículo blindado y demás elementos para su seguridad, más cuando ya le están siendo implementadas unas medidas de acuerdo con la Resolución 4366 del 13 de junio de 2023 que se encuentra en firme porque no prosperó el recurso de reposición que frente a la misma formuló.

MP. LUZ DARY SÁNCHEZ TABORDA

FECHA: 01/02/2024

PROVIDENCIA: SENTENCIA DE TUTELA



**Referencia**

**Proceso** : Acción de Tutela  
**Accionante** : Ana Milena Castro Rivero  
**Accionado** : Unidad Nacional de Protección.  
**Asunto** : Confirma y modifica la sentencia  
**Radicado** : 05001311001-2023-00689-01  
**Ponente** : Dra. Luz Dary Sánchez Taborda.  
**Sentencia** : Aprobada por acta No. 017

**DISTRITO JUDICIAL DE MEDELLÍN**  
**TRIBUNAL SUPERIOR**  
**SALA CUARTA DE DECISIÓN DE FAMILIA**

Medellín, primero de febrero de dos mil veinticuatro.

Procede la Sala a resolver la impugnación presentada por la accionante, frente al fallo proferido el 21 de noviembre de 2023, por el Juzgado Primero de Familia de Oralidad de Medellín -Antioquia, dentro de la solicitud de tutela promovida por Ana Milena Castro Ribero en contra de la Unidad Nacional de Protección, trámite al que fue vinculado el Ministerio del Interior.

**ANTECEDENTES**

Expuso la accionante que la Unidad Nacional de Protección mediante la Resolución 4366 del 13 de junio de 2023 validó su nivel de riesgo como extraordinario y ordenó adoptar medidas de protección recomendadas por el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de medidas CERREM, consistentes en una (1) persona de protección, un (1) chaleco blindado, un (1) botón de apoyo y un (1) medio de comunicación.

Que contaba con medidas de protección por parte de la Policía Nacional tales como acompañamientos de dos personas y desplazamiento en vehículos de dicha institución, las que fueron finalizadas al contar con las adoptadas en el acto administrativo acabado de citar.

Que la UNP no ha querido implementar las medidas que ordenó en la Resolución 4366 del 13 de junio de 2023, dejándola totalmente desprotegida, pese a que presentó dos derechos de petición y que la decisión se encuentra en firme, porque el recurso de reposición que formuló (en contra de la misma) fue resuelto mediante la Resolución 7245 del 9 de octubre de 2023.

Que solicitó a la accionada hacer una reevaluación del nivel de riesgos por hechos nuevos que ponen en peligro su vida e integridad física por ser las medidas adoptadas insuficientes, sin haber obtenido respuesta favorable.

Que su nivel de riesgo extraordinario es consecuencia de su ejercicio como apoderada de varios defensores de derechos Humanos que tienen medidas con la misma entidad, como también realiza denuncias públicas ante los diferentes organismos de control en temas de derechos humanos y salud pública, generalmente en contra de los organismos estatales, lo que ha permitido hacer visibles, las situaciones de conflicto y violación de derechos humanos de la población más vulnerable y que le han generado amenazas, señalamientos, estigmatización y persecución política de la institucionalidad y actores armados.

Que tiene registro de seguimientos en las cámaras de seguridad de su residencia y que la UNP no implementa las medidas como retaliación a varias acciones de tutela que ha presentado en su contra como apoderada de defensores de derechos humanos (de los cuales relaciona algunos).

Tras hacer algunas consideraciones acerca del cumplimiento de los requisitos de procedibilidad para la acción de tutela, elevó como pretensiones:

*“(...) Tutelar MIS DERECHOS a la VIDA a la INTEGRIDAD, la SEGURIDAD PERSONAL, la DIGNIDAD HUMANA, la LIBRE LOCOMOCIÓN y el DEBIDO PROCESO (...)*

*(...) Ordenar a la Unidad Nacional de Protección UNP implemente mis medidas de seguridad, en el menor tiempo posible y realice una nueva re-evaluación de riesgo, con un análisis profundo, técnico y de acuerdo a los*

*protocolos para la definición de situación de riesgo personal EXTRAORDINARIO, con personal idóneo que tenga la entidad (...)*

*(...) Que la Unidad Nacional de Protección -UNP- implemente el esquema de seguridad suficiente, esto es: “esquema de seguridad de la UNP tipo 1: con un vehículo blindado y dos hombres de protección, 1 medio de comunicación, 1 botón de pánico y un chaleco blindado, mientras la UNP realiza una re-evaluación del nivel de riesgo EXTRAORDINARIO (...). (Folios 4-15 C. 1).*

### **TRÁMITE IMPARTIDO EN LA PRIMERA INSTANCIA**

La solicitud de tutela fue admitida mediante auto del 7 de noviembre de 2023, en el que se ordenó la vinculación del Ministerio del Interior (en cabeza del Ministro Juan Fernando Velasco), concediéndoles el término de dos (2) días para el ejercicio de sus derechos de defensa y contradicción.

Dentro de la oportunidad la cartera ministerial, tras referirse a los hechos y pretensiones de la demanda de tutela, solicitó su desvinculación, por no haber sido la entidad que desplegó conducta u omisión que vulneró los derechos de la accionante y por lo tanto carece de legitimación en la causa por pasiva, lo que sustentó en las normas que establecen sus funciones (Decreto 2893 de 2011, modificado por el 1140 de 2018). (Folios 66 a 76 del expediente C. 1).

La Unidad Nacional de Protección indicó que ha sido garante de los derechos fundamentales a la vida e integridad personal de la accionante, adelantando el respectivo estudio de nivel de riesgo, una vez acreditó que pertenece a una de las poblaciones objeto del programa de protección que lidera esa entidad, en los términos del artículo 2.4.1.2.6. del Decreto 1066 de 2015, modificado por el Decreto 1285 de 2013, por su condición de “apoderados o profesionales forenses que participen en procesos judiciales o disciplinarios por violaciones derechos humanos o infracciones al derecho internacional humanitario.”

Que dicho estudio arrojó un resultado de riesgo extraordinario con ponderación de la matriz 52,77%, con base en el cual mediante la Resolución 04366 del 13 de junio de 2023, esa Unidad con base en el numeral 10 del Artículo 11 del

Decreto Ley 4065 de 2011, adoptó las recomendaciones del Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas -CERREM, de implementar para la solicitante una persona de protección, un chaleco blindado, un botón de apoyo y un medio de comunicación.

Que, una vez tuvo conocimiento de la presente acción constitucional, solicitó información al grupo de Implementación, adscrito a la Subdirección de Protección (de la misma entidad), el cual comunicó que las medidas de protección “*se encuentran en trámite de implementación*” y que frente a los derechos de petición que presentó la accionante, se le contestaron de fondo el 26 de septiembre y 23 de octubre de 2023 (respuestas de las cuales aportó copia).

Finalmente advirtió acerca de la reserva legal de la información contenida en su escrito, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 1755 de 2015, los artículos 24.1.2.2. numeral 13, 2.4.1.2.47 numeral 3º del Decreto 1066 de 2015, 284 de la Constitución Política y 27 de la Ley 1437 de 2011 modificado por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015.

Solicitó, por lo tanto, se declare improcedente la acción o en caso de que se considere procedente, denegar la tutela de los derechos reclamada por la actora, porque esa Unidad ha adelantado las gestiones pertinentes respecto a la implementación de las medidas asignadas, bajo la Resolución 4366 del 2023, de conformidad con el Decreto 299 de 2017 y que, de considerarse procedente, se niegue la tutela. (Folios 84 a 92 del expediente C. 1).

### **LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

Mediante providencia del 21 de noviembre de 2023, la *a quo*, decidió “*TUTELAR los derechos fundamentales a la vida, integridad personal, dignidad humana, libre locomoción, debido proceso y derecho de petición de la señora ANA MILENA CASTRO RIBERO (...)*”.

En consecuencia, ordenó a “la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN UNP a través de su Director General AUGUSTO RODRÍGUEZ BALLESTEROS o quien haga sus vece, que de forma inmediata a la notificación de la presente sentencia implemente y ejecute las medidas de protección otorgadas a la accionante mediante la resolución 4366 del 13 de junio de 2023; y que dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la sentencia, resuelva la solicitud de revaluación del nivel de riesgo de la accionante que le fue solicitado mediante petición del 7 de octubre de 2023, teniendo en cuenta los nuevos hechos acreditados por la peticionaria y todas las demás variables expuestas en esta solicitud(...)”.

Y le ordenó a dicha entidad, allegar (prueba) del cumplimiento de la orden dentro de los diez días siguientes a la notificación del fallo.

Como fundamentos expuso, que luego del análisis de las pruebas, pudo concluir que las medidas de protección que fueron otorgadas a la señora Castro Ribero, mediante la Resolución 4366 del 13 de junio de 2023 que se encuentra en firme, no han sido implementadas y que el acta que se aportó por parte de dicha entidad no da cuenta de que tales medidas se han ejecutado, pues se trata de un formato que no cuenta con los datos mínimos que acrediten que lo decidido en el acto administrativo se ha llevado a cabo, lo que se traduce en la amenaza y vulneración a sus derechos fundamentales, al debido proceso, y por ende a la integridad, seguridad personal y la vida digna de la accionante y que su garantía depende de la implementación de las medidas legalmente constituidas y otorgadas.

Que tampoco se acreditó que se hubiere resuelto la solicitud de revaluación del riesgo que formuló la accionante el 7 de octubre de 2023, contraviniendo con ello la prerrogativa fundamental de petición, ampliamente descrita en artículo 20 de la Ley 1437 de 2011 (Folios 121 a 142 del expediente C. 1).

## **LA IMPUGNACIÓN**

Inconformes con la decisión, la impugnaron tanto la accionante como la accionada, indicando la primera que, aunque está de acuerdo con lo decidido

por la *a quo*, la sentencia debe ser adicionada en segunda instancia, porque la UNP estableció su riesgo como extraordinario, por lo que las medidas de protección deben ser adecuadas a su situación y adaptarse a sus condiciones particulares, como lo establece la sentencia T-015 de 2022 que fue citada en la sentencia de primer grado.

Reiteró que el esquema de protección asignado mediante la Resolución 4366 del 13 de junio de 2023 es insuficiente, por lo que solicitó que se ordene a la accionada realizar una reevaluación de su riesgo en el menor tiempo posible y que ha sido solicitado en dos oportunidades mediante derecho de petición y que mientras resuelve, fortalezca su esquema de seguridad con dos hombres de seguridad y un vehículo blindado. (Archivos 169 a 171 C. 1).

La accionada manifestó que, ya implementó las medidas de protección ordenadas en la Resolución 4366 del 13 de junio de 2023, para cuya acreditación aporta el acta respectiva, realizada por la Subdirección de Protección de esa entidad con fecha 13 de noviembre de 2023.

Que, frente al estudio de evaluación del riesgo, mediante orden de trabajo activa N° 607114 del 21 de noviembre de 2023, se dio inicio al mismo, teniendo en cuenta las consideraciones expuestas por el despacho en la sentencia, el cual una vez culminado será comunicado mediante acto administrativo debidamente motivado.

Que la inconformidad respecto a la sentencia radica en el término que le fue otorgado, porque para adelantar la ruta ordinaria de protección a la actora, existe un procedimiento ordinario y reglado en el artículo 2.4.1.2.40. del Decreto 1066 de 2015 y que por tratarse de un estudio detallado, técnicamente especializado, el plazo máximo es de treinta (30) días hábiles y de realizarlo en uno inferior, llevaría a cometer imprecisiones y/o determinar medidas poco idóneas para la evaluada, recordando que debe atenerse a las recomendaciones del “CERREM”, dependencia que tiene como función, analizar el caso, validar la determinación del nivel del riesgo y conforme a la decisión tomada por votación llegada a un quorum deliberatorio, recomiendan al Director de la UNP, la implementación, el ajuste o el retiro de la medida de



protección, que sesiona de manera ordinaria por lo menos una vez al mes y de forma extraordinaria cuando las necesidades lo ameriten.

Luego de advertir nuevamente acerca de la reserva de la información plasmada en su escrito, solicitó se revoque la decisión, se declare improcedente la acción y denegar la tutela de los derechos invocados por la accionante, porque esa UNP no le vulneró derechos. (Folios 169 a 179 C. 1).

Entra la Sala a decidir, previas las siguientes,

### **CONSIDERACIONES**

1.- La acción de tutela se encuentra expresamente consagrada en los artículos 86 de la Constitución Nacional y 1° del Decreto 2591 de 1991 como un mecanismo para la protección inmediata de los Derechos Fundamentales Constitucionales cuando quiera que estos resulten amenazados o vulnerados por la acción u omisión de una autoridad pública, o de un particular en los casos contemplados por la ley; dicho mecanismo opera siempre y cuando el ciudadano afectado no disponga de otros medios para la protección de los derechos conculcados o, existiendo esos medios, la acción se utilice como instrumento transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Conforme a la impugnación presentada le corresponde a la Sala determinar si le asistió la razón a la juez de primera instancia al conceder la tutela de los derechos fundamentales cuya protección invocó la accionante, e imponer las órdenes que fueron relacionadas en precedencia en el término allí impuesto o, si como lo adujo la accionada, la decisión debe revocarse porque el término otorgado resulta insuficiente y por no existir de su parte vulneración o amenaza a los derechos, al haber procedido -en cumplimiento de la sentencia -, a la implementación de las medidas de protección a favor de la accionante. Así mismo, si hay lugar a adicionar el fallo para ordenarle a la entidad aludida, como lo pretende la actora, que fortalezca su esquema de seguridad con dos hombres de seguridad y un vehículo blindado.

Para dilucidar el asunto, se hace necesario referirse a: (i) a la obligación del Estado respecto al derecho a la seguridad personal, de acuerdo con el precedente de la Corte Constitucional (ii) la reglamentación relacionada con la materia; y (iii) dar solución al caso.

**2.-** La Corte Constitucional en la sentencia T-239 de 2021, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, respecto a las obligaciones del Estado, de cara al derecho a la seguridad personal de los ciudadanos que se encuentran bajo amenaza, advirtiendo que se trataba de reiteración de jurisprudencia, dijo:

*“(…) El Estado tiene la obligación de “salvaguardar la vida de las personas que se encuentran bajo amenaza”<sup>1</sup>. Este compromiso estatal tiene fundamento en los artículos 2<sup>o</sup>, 11<sup>3</sup> y 12<sup>4</sup> de la Constitución. Estas disposiciones plantean la seguridad como un valor, un derecho colectivo y un derecho individual que se deriva de las múltiples garantías previstas para atender los riesgos extraordinarios a los que las personas pueden estar expuestas<sup>5</sup>. En estos términos, cuando un habitante del territorio está sometido a esta clase de amenazas insoportables sobre su vida, por acciones de agentes estatales o de terceros, es imperativo que el Estado adopte las medidas tendientes a proteger a la persona, para que estos peligros que se ciernen sobre ella no se materialicen<sup>6</sup>. De lo anterior, se destaca que la titularidad de este derecho depende de un nivel de riesgos extraordinarios que las personas no están jurídicamente obligadas a soportar, por lo cual deben recibir protección especial de las autoridades<sup>7</sup>.*

---

<sup>1</sup> Sentencia T-199 de 2019 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>2</sup> Artículo 2° de la Constitución: “*Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. // **Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares**” (énfasis añadidos).*

<sup>3</sup> Artículo 11 de la Constitución: “*El derecho a la vida es inviolable. No habrá pena de muerte*”.

<sup>4</sup> Artículo 12 de la Constitución: “*Nadie será sometido a desaparición forzada, a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*”.

<sup>5</sup> Sentencia T-719 de 2003 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>6</sup> Sentencia T-707 de 2015 M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>7</sup> Sentencias T-683 de 2005 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y T-134 de 2010 M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

(...) Sumado a lo anterior, la jurisprudencia constitucional<sup>8</sup> ha identificado una serie de obligaciones correlativas para la protección del derecho a la seguridad personal que, incluyen, entre otras:

En primer lugar, el **deber de identificación del riesgo extraordinario**, el cual implica un elemento de oportunidad y no exige la petición del interesado. En consecuencia, las autoridades deben identificar de forma tempestiva su existencia e informarlo al afectado<sup>9</sup>.

En segundo lugar, el **deber de valoración del riesgo**, el cual implica un análisis de las características y la fuente del riesgo identificado. Por lo tanto, su examen debe estar sustentado en estudios cuidadosos y técnicos de la situación individual<sup>10</sup>.

En tercer lugar, el **deber de definir e implementar oportunamente las medidas de protección**. Aquellas deben ser específicas, adecuadas y suficientes para evitar la materialización del riesgo y brindar protección eficaz. De esta manera, la actuación del Estado implica no sólo la identificación y cualificación del riesgo excepcional que se cierne sobre las personas, sino que también exige, de manera principal, que se adelante una actuación efectiva dirigida evitar que el mismo se materialice<sup>11</sup>.

En cuarto lugar, el **deber de evaluar periódicamente el riesgo y las medidas de protección correspondientes**. En concreto, con los criterios de oportunidad y suficiencia referidos previamente, las autoridades con competencias en la materia deben revisar periódicamente la situación para establecer la necesidad de adoptar medidas acordes con la evolución del riesgo.

---

<sup>8</sup> Sentencia T-709 de 2003 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>9</sup> Sentencia T-709 de 2003 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa: “La obligación de identificar el riesgo extraordinario que se cierne sobre una persona, una familia o un grupo de personas, así como la de advertir oportuna y claramente sobre su existencia a los afectados. Por eso, no siempre es necesario que la protección sea solicitada por el interesado”

<sup>10</sup> Esta Corporación ha determinado que la UNP desconoce el derecho a la seguridad personal cuando valora el nivel de riesgo sin alguna motivación que esté fundada en un estudio previo e individualizado de la situación de la persona interesada. Es el caso de la Sentencia T-224 de 2014 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio que sostuvo que esa entidad vulneró el derecho a la seguridad personal de un juez de la República, al revalorar su nivel de riesgo como “ordinario” sin exponer los argumentos que la llevaron a esa conclusión, “a pesar de que había evidencias de que había sido víctima de amenazas a su vida”.

<sup>11</sup> La Sentencia T-750 de 2011 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva constató la violación de la seguridad personal de un accionante dado que la ausencia de emisión del estudio de riesgo dentro del plazo legal constituye una omisión de las obligaciones estatales de identificar y valorar el riesgo de forma oportuna, así como el deber de definir en el tiempo debido las medidas de protección específicas, adecuadas y suficientes para evitar que el riesgo extraordinario o extremo se materialice.

En quinto lugar, el deber de **brindar una respuesta efectiva ante situaciones de concreción del riesgo**. En efecto, la actuación no se agota con las medidas de protección, sino que, materializadas las situaciones de riesgo, es imperativa la adopción de medidas dirigidas a mitigar sus efectos.

En sexto lugar, un **deber de abstención en la creación de riesgos**. En particular, la administración no puede adoptar decisiones que generen o aumenten un riesgo extraordinario para las personas<sup>12</sup>.

(...) Del mismo modo, la Corte ha explicado que, de acuerdo con las previsiones legales, la competencia para determinar el nivel de riesgo al que está expuesta una persona y las medidas necesarias para protegerla está en cabeza de la Unidad Nacional de Protección. Esta entidad cuenta con los recursos técnicos y administrativos para evaluar en los casos concretos la situación de seguridad de las personas. (...).”

**3.-** En virtud de la obligación del Estado de proteger de manera especial a las personas que con ocasión del ejercicio de su cargo, actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, estén en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños a su vida, integridad personal, libertad etc., se creó la Unidad Nacional de Protección –UNP- a través del Decreto 4065 de 2011, en el cual se dispuso que dicha entidad especializada, debía asumir las funciones que desarrollaba el Ministerio del Interior y el Departamento Administrativo de Seguridad –DAS-.

Así pues, el artículo 3° ibídem, estableció que el objetivo de la entidad es el de “*articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección a quienes determine el Gobierno Nacional que por virtud de sus actividades, condiciones o situaciones políticas, públicas, sociales, humanitarias, culturales, étnicas, de género, de su calidad de víctima de la violencia, desplazado, activista de derechos humanos,*

---

<sup>12</sup> Este conjunto de obligaciones ha sido mencionado en las Sentencias T-111 de 2021 M.P. Diana Fajardo Rivera, T-469 de 2020 M.P. Diana Fajardo Rivera, T-439 de 2020 M.P. Diana Fajardo Rivera, T-388 de 2019 M.P. Diana Fajardo Rivera, T-199 de 2019 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, T-123 de 2019 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, T-473 de 2018 M.P. Alberto Rojas Ríos, T-411 de 2018 M.P. Carlos Bernal Pulido, T-349 de 2018 M.P. Alejandro Linares Cantillo, T-399 de 2018 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, T-124 de 2015 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, T-707 de 2015 M.P. María Victoria Calle Correa, T-924 de 2014 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, T-078 de 2013 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, T-750 de 2011 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, T-134 de 2010 M.P. Nilson Pinilla Pinilla, T-1037 de 2008 M.P. Jaime Córdoba Triviño, T-634 de 2005 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, 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, como el liderazgo sindical, de ONG y de grupos de personas desplazadas, y garantizar la oportunidad, eficiencia e idoneidad de las medidas que se otorgan”.*

Por su parte, el Decreto 4912 de 2011, organizó el *“Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón al ejercicio de su cargo, en cabeza de la UNP, la Policía Nacional y el Ministerio del Interior”.*

Allí se dispuso en el artículo 6°, que fue modificado por el artículo 2° del Decreto 1225 de 2012, un listado de personas que por razón del riesgo deben ser protegidas por la UNP; como también, el Decreto 1066 de 2015, establece el procedimiento a seguir en caso de que las personas allí enunciadas requieran que la UNP implemente medidas de protección por existir un riesgo contra sus vidas e integridad personal y la de sus núcleos familiares.

Para el efecto, el artículo 2.4.1.2.40 modificado por el artículo 14 del Decreto 1139 de 2021, dispuso el Procedimiento ordinario del programa de protección, así:

***"ARTÍCULO 2.4.1.2.40. Procedimiento ordinario del programa de protección.*** *El procedimiento ordinario del programa de protección es el siguiente:*

- 1. Recepción de la solicitud de protección y diligenciamiento del formulario de solicitud de inscripción con la verificación de los requisitos mínimos establecidos.*
- 2. Análisis de la pertenencia del solicitante a la población objeto del programa de protección y existencia del nexo causal entre el riesgo y la actividad que este desarrolla.*
- 3. Inicio del procedimiento de evaluación del riesgo por parte del CTAR.*
- 4. Presentación del resultado de la evaluación del riesgo al CERREM en un plazo no mayor de 30 días hábiles, contados a partir del momento en que el solicitante expresó su consentimiento para la vinculación al programa.*

5. Análisis, valoración del caso y recomendación de medidas por parte del respectivo comité.

6. Adopción de la recomendación del respectivo comité por parte del Director de la Unidad Nacional de Protección, mediante acto Administrativo motivado.

7. El contenido del acto administrativo de que trata el numeral anterior será dado a conocer al protegido mediante comunicación escrita.

8. Implementación de las medidas de protección, para lo cual, la entidad competente suscribirá un acta en donde conste su entrega al protegido.

9. Seguimiento a la implementación y uso de las medidas de protección.

10. Reevaluación del nivel de riesgo, para lo cual la Unidad Nacional de Protección - UNP establecerá un procedimiento abreviado, en tanto es un procedimiento técnico.

**PARÁGRAFO 1.** La realización de la evaluación del riesgo, cuando haya lugar a ello, es un requisito sine qua non para que el caso pueda ser tramitado y se puedan asignar medidas de protección.

**PARÁGRAFO 2.** El nivel de riesgo de las personas que hacen parte del Programa de Protección será revaluado una (1) vez al año, o antes, si se presentan nuevos hechos que puedan generar una variación del riesgo. Para el caso de los servidores públicos de la Contraloría General de la República incluidos a través del numeral 15 del artículo 2.4.1.2.6, se aplicará lo dispuesto en el artículo [42A](#) del Decreto Ley 267 de 2000 adicionado por el artículo [3](#) del Decreto 2037 del 2019 o la norma que lo modifique, adicione o sustituya, respecto de lo cual se comunicarán las recomendaciones al comité correspondiente. (...).”

4.- Respecto de los niveles de riesgo, la Corte Constitucional tuvo oportunidad de pronunciarse en sentencia T-339 de 2010, en la que precisó que existen cinco (5) niveles de riesgo, como son: mínimo, ordinario, extraordinario, extremo y consumado, en los cuales el derecho fundamental a proteger, varía, pues cuando se está frente a un riesgo extraordinario, el titular puede reclamar el amparo **al derecho a la seguridad**; pero si el riesgo es extremo, además del derecho a la seguridad, se debe proteger el derecho a la vida; situación diferente ocurre cuando el riesgo es ordinario, pues el solicitante se encuentra en la obligación de soportarlo y asumirlo, sin que pueda solicitarle al Estado medidas concretas de protección. Para el efecto, la Corte adujo:

“5. Teniendo en cuenta que la Corte ha atado la protección de este derecho a la existencia de riesgos de determinada índole, en la sentencia T-719 de 2003,

*en la que la Corte Constitucional analizó el caso de un desmovilizado de las FARC que estaba siendo amenazado por ese grupo al margen de la ley, se estableció la existencia de una escala de riesgos que ha permitido, desde entonces, delimitar objetivamente cuando una persona puede exigir protección especial por parte de la Administración.*

*De conformidad con lo anterior, esta Corporación, en dicha sentencia, manifestó que existen los siguientes cinco niveles de riesgo:*

*a) Nivel de riesgo mínimo: se refiere a aquel en el cual la persona sólo se ve amenazada por la muerte y la enfermedad naturales. Ninguna persona se ubica en este nivel porque, al vivir en sociedad, las personas se ven sometidas a otro tipo de riesgos.*

*b) Nivel de riesgo ordinario: se refiere a aquel riesgo que es soportado por igual por quienes viven en sociedad. A diferencia del riesgo mínimo, el riesgo ordinario también proviene de factores externos a la persona. Frente a esta clase de riesgo, el Estado tiene la obligación de adoptar medidas generales para proteger a la sociedad. Por ejemplo, debe ofrecer un servicio de policía eficaz que proteja a las personas. Sin embargo, un individuo que esté sometido a esta categoría de daño, no puede exigir medidas de protección especial por parte de las autoridades porque, en virtud del principio de igualdad ante las cargas públicas, todas las personas deben someterse en igualdad de condiciones al riesgo ordinario.*

*c) Nivel de riesgo extraordinario: hace alusión a aquel riesgo que ninguna persona tiene el deber jurídico de soportar. Para saber cuándo se está en presencia de un riesgo de esta naturaleza, el funcionario debe hacer un ejercicio de valoración de la situación concreta y determinar si el riesgo tiene alguna de las siguientes características: i) no puede tratarse de un riesgo genérico pues debe ser específico e individualizable; ii) debe ser concreto en la medida en la que se debe basar en acciones o hechos particulares; iii) debe ser presente, es decir, no remoto ni eventual; iv) tiene que ser importante, es decir que debe amenazar bienes o intereses jurídicos valiosos para el sujeto; v) debe ser serio, esto es, de materialización probable; vi) debe tratarse de un*

*riesgo claro y discernible, no de una contingencia o peligro difuso; vii) tiene que ser excepcional, pues no debe ser un riesgo que deba ser tolerado por la generalidad de las personas y; finalmente iii) debe ser desproporcionado frente a los beneficios que deriva la persona de la situación por la cual se genera el riesgo. Cuando concurren varias de estas características, el sujeto podrá invocar su derecho fundamental a la seguridad personal para recibir protección por parte del Estado.*

*d) Nivel de Riesgo extremo que amenaza la vida o la integridad personal: una persona se encuentra en este nivel cuando está sometida a un riesgo que cumple con todas las características señaladas anteriormente y además que es: i) grave e inminente y; ii) que amenaza con lesionar la vida o la integridad personal. De allí que, en este nivel, el individuo pueda exigir la protección directa de sus derechos a la vida y a la integridad personal y, en consecuencia, no tendrá que invocar el derecho a la seguridad como título jurídico para exigir protección por parte de las autoridades. En efecto, en este nivel la intensidad del riesgo es de tal magnitud que, para exigir la intervención del Estado, se puede exigir la protección de los derechos a la vida y a la integridad personal, sin necesidad de invocar el derecho a la seguridad personal.*

*e) Riesgo consumado: se presenta cuando el riesgo que la persona no tiene el deber jurídico de soportar se ha concretado, lesionando los derechos a la vida o integridad personal. En este caso, proceden las acciones sancionatorias y reparatorias, no las preventivas...”.*

**5.-** En el asunto puesto a consideración de la Sala, solicitó la accionante la protección a sus derechos fundamentales a la vida, integridad personal, la dignidad humana, la libre locomoción y el debido proceso, que considera violentados por al Unidad Nacional de Protección, al haberle asignado un esquema de seguridad que considera insuficiente para su nivel de riesgo que fue establecido como extraordinario de acuerdo con la recomendación del CERREM<sup>13</sup>, por lo que solicitó ser nuevamente evaluada para que las medidas consistan en la asignación de un vehículo blindado, dos hombres de

---

<sup>13</sup> Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas



protección, un medio de comunicación, un botón de pánico y un chaleco blindado.

La accionada adujo en su defensa, que ya implementó las medidas de protección ordenadas en la Resolución 4366 del 13 de junio de 2023, consistentes en una (1) persona de protección, un (1) chaleco blindado, un (1) botón de apoyo y un (1) medio de comunicación y que, frente a la nueva solicitud de estudio de evaluación del riesgo, mediante orden de trabajo activa N° 607114 del 21 de noviembre de 2023, se dio inicio al mismo, el cual una vez culminado será comunicado mediante acto administrativo debidamente motivado.

La juez de primera instancia, concedió el amparo de los derechos fundamentales de la accionante, ordenando en su sentencia a la Unidad Nacional de Protección, dentro del término allí indicado, la implementación de las medidas de protección asignadas en el acto administrativo 4366 del 13 de junio de 2023, y resolver sobre la nueva solicitud que para la evaluación del riesgo fue elevada por ella, para lo cual le otorgó el término de cinco (5) días siguientes a la notificación de la sentencia, plazo con el que no se encuentra de acuerdo la entidad, en virtud del procedimiento que para el efecto se debe adelantar de acuerdo con el contenido del artículo 2.4.1.2.40. del Decreto 1066 de 2015.

Al hacer la Sala en estudio de las pruebas que fueron adosadas, encuentra que, respecto a la solicitud de la accionante de que se ordene a al UNP la implementación de las medidas por ella sugeridas, no puede el juez constitucional tener injerencia alguna, porque tal facultad está atribuida única y exclusivamente a esa accionada, de acuerdo con la recomendación que emita el CERREM<sup>14</sup>, luego de que le sea presentado el resultado de la evaluación del riesgo del CTAR<sup>15</sup>, *“en un plazo no mayor de 30 días hábiles, contados a partir del momento en que el solicitante expresó su consentimiento para la vinculación al programa”*.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas

<sup>15</sup> Cuerpo Técnico de Análisis de Riesgo.

<sup>16</sup> Numeral 4 del artículo 2.4.1.2.40. del decreto 1066 de 2015, modificado por el Decreto 1139 de 2021.

Así las cosas, debe esperar al resultado de esa evaluación para que sea la entidad competente la que decida si con base en la ocurrencia de nuevos hechos hay lugar a la asignación del número de personas que deben custodiarla como ella lo pide, del vehículo blindado y demás elementos para su seguridad, más cuando ya le están siendo implementadas unas medidas de acuerdo con la Resolución 4366 del 13 de junio de 2023 que se encuentra en firme porque no prosperó el recurso de reposición que frente a la misma formuló.

Siendo así, acertada resultó la decisión de la *a quo*, de conceder el amparo de los derechos cuya protección reclamó la actora e imponer órdenes a la Unidad Nacional de Protección en la forma ya dicha, porque es lo cierto que para la fecha de su emisión no se habían materializado las medidas de protección ordenadas en el acto administrativo tantas veces aludido, motivo por el cual se confirmará la sentencia.

Empero habrá de modificarse la orden dirigida a la accionada tendiente a que resuelva la solicitud de reevaluación del nivel de riesgo que le solicitó la accionante desde el 7 de octubre de 2023, por los nuevos hechos que adujo, porque razón le asistió a la UNP, respecto a que el plazo de cinco (5) días siguientes a la notificación de la sentencia, resulta insuficiente para dicho proceso, si en cuenta se tiene que el CTAR<sup>17</sup>, tiene un plazo no mayor a treinta (30) días, de acuerdo con la normatividad que fue citada en precedencia para la evaluación que haya lugar y una vez entregada al CERREM, este emite la respectiva recomendación que debe ser atendida por la UNP.

Siendo así, el término que se otorgará a la aludida entidad para que resuelva la nueva evaluación del riesgo a la accionante, será el de treinta (30) días contados a partir de la notificación de esta sentencia, teniendo en cuenta que según informó en el escrito de impugnación, la orden de trabajo que profirió para iniciar el estudio data del 21 de noviembre de 2023, lo que significa que el proceso a la fecha ya debe tener algún avance.

---

<sup>17</sup> Cuerpo Técnico de Análisis de Riesgo.

## DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Superior de Medellín, Sala Quinta de Decisión de Familia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **CONFIRMA** la sentencia proferida el 21 de noviembre de 2023 por el Juzgado Primero de Familia de Oralidad de Medellín dentro de la solicitud de tutela promovida por Ana Milena Castro Ribero contra la Unidad Nacional de Protección y la **MODIFICA** en cuanto a la orden dirigida a la accionada tendiente a que resuelva la solicitud de reevaluación del nivel de riesgo que le solicitó la accionante desde el 7 de octubre de 2023, por los nuevos hechos que adujo, para indicar que lo será en el término de TREINTA (30) días contados a partir de la notificación de esta sentencia, y no de cinco (5) como lo indicó la *a quo*, por las razones indicadas en la parte motiva.

**NOTIFÍQUESE** esta sentencia por medio expedito a las partes y a la juez de primera instancia por medio expedito. **REMÍTASE** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, en la forma establecida por el Acuerdo PCSJA20-11594 del 13 de julio de 2020.

## NOTIFÍQUESE



**LUZ DARY SÁNCHEZ TABORDA**

**Magistrada Ponente**

**GLORIA MONTOYA ECHEVERRI**

**Magistrada**

(Ausente con justificación)



**EDINSON ANTONIO MÚNERA GARCÍA**

**Magistrado**