

SALA DE DECISIÓN DE TUTELAS 2

HUGO QUINTERO BERNATE

Magistrado Ponente

STP5284-2020

Radicado 1121 / 111059

Acta 144

Bogotá, D.C., catorce (14) de julio de dos mil veinte (2020).

VISTOS:

Resolver la impugnación presentada por JHON JAIRO SUÁREZ ROJAS contra la sentencia de tutela proferida el 28 de mayo de 2020 por la Sala Penal del Tribunal Superior de Cúcuta, que negó el amparo de sus derechos fundamentales presuntamente vulnerados por la Unidad Nacional de Protección, la Presidencia de la República, el Ministerio del Interior, la Fiscalía General de la Nación, la Fiscalía 12 Seccional de Ocaña, la Dirección Seccional de Fiscalías de Norte de Santander, el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas, el Grupo de Valoración Preliminar y el Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de la Información.

Al trámite se vinculó la Defensoría del Pueblo Regional Norte de Santander.

FUNDAMENTOS DE LA ACCIÓN

JHON JAIRO SUÁREZ ROJAS, manifiesta que actualmente funge como Concejal del Municipio

de Ocaña en representación del partido Centro Democrático.

Afirmó que en razón a su candidatura y posterior elección, desde el 7 de octubre de 2019 ha recibido graves amenazas contra su vida provenientes de grupos armados que militan en esa zona del país, las cuales denunció ante la Fiscalía General de la Nación. Debido a ello, la Policía Nacional designó un escolta para su cuidado.

Sin embargo, acudió a la Unidad Nacional de Protección ante la insistencia de los mensajes intimidatorios por lo que suscribió en dos ocasiones el formulario de solicitud de inscripción a los programas de protección con el fin de obtener un estudio del riesgo y así conseguir un esquema de seguridad suficiente que garantice su vida y la de sus familiares.

Acto seguido, relató el procedimiento que la UNP llevó a cabo para identificar el nivel de peligro e indicó que solo hasta el 4 de marzo de 2020 recibió respuesta por parte de la Unidad accionada en la que le informan que su caso se encuentra en estudio y “las recomendaciones dadas por los delegados del CERREM como el resultado del nivel del riesgo me serán notificados por parte de la Secretaría Técnica” sin que a la fecha de presentación de la demanda se hubiera resuelto su situación.

Acude al mecanismo constitucional para que se le amparen sus derechos fundamentales y se ordene a la Unidad Nacional de Protección asigne un esquema de seguridad “bien reforzado, compuesto por tres (3) personas dotadas de sus respectivas armas, de las cuales una sería el conductor y las otras dos (2) en calidad de escoltas encargados de mi seguridad (...) hacerse cargo de todos los gastos completos del esquema de protección (...) inicie el proceso pertinente para evaluar la situación de riesgo de mi familia (...) ordenar a la Fiscalía General de la Nación que adopte las medidas necesarias para dar prioridad y celeridad a las investigaciones relacionadas con las continuas amenazas”.

TRÁMITE EN PRIMERA INSTANCIA:

Por autos del 14 y 18 de mayo de 2020, el Tribunal admitió la demanda corrió el traslado respectivo a las autoridades accionadas y terceros con interés. Así mismo, accedió a la medida provisional reclamada en el escrito.

El Comandante de la Estación de Policía de Ocaña hizo un recuento de las actuaciones que ha emprendido para garantizar la seguridad del edil, pero en todo caso, las pretensiones de la acción están dirigidas a la Unidad Nacional de Protección.

La Presidencia de la República advirtió la falta de legitimación por pasiva, por ende, solicitó su desvinculación del trámite constitucional.

Por su parte, la Dirección Seccional de Fiscalías de Norte de Santander se limitó a comunicar el traslado de la acción a cada una de las Fiscalías delegadas que conocen los hechos denunciados por JHON JAIRO SUÁREZ.

A su turno, la Fiscalía 11 Especializada de Cúcuta informó que adelanta la investigación con radicado 540016106182202080024 por el delito de extorsión en el cual figura como denunciante JHON JAIRO SUÁREZ ROJAS. Seguidamente, hizo un relato de las actuaciones desplegadas con la finalidad de recolectar elementos materiales probatorios.

La Fiscalía 12 Seccional de Cúcuta contó que en su despacho se tramitan dos investigaciones de 2019 y 2020, respectivamente, por el delito de amenazas contra el accionante.

Aclaró la autoridad judicial que en cada uno de los radicados dispuso órdenes a policía judicial para hallar elementos que le permitan identificar a posibles autores de los hechos denunciados.

Por último, comunicó en lo que tiene que ver con la protección de la víctima, ofició a la Policía Nacional “para el otorgamiento de medidas preventivas al señor JHON JAIRO

SUÁREZ ROJAS”, las cuales se materializaron el 10 de octubre de 2019.

El Ministerio del Interior, solicitó su desvinculación por falta de legitimación en la causa por pasiva, como quiera que no es la competente para pronunciarse con respecto a los hechos y pretensiones del accionante, pues sus funciones se centran en formular, adoptar, dirigir y ejecutar la política pública y los planes y programas en materia de Derechos Humanos y de Derecho Internacional Humanitario.

La Defensoría del Pueblo Regional Norte de Santander señaló que la entidad inició el trámite de prevención y protección acorde a la normatividad aplicable al caso, requiriendo de las autoridades correspondientes la implementación de medidas efectivas en favor del demandante.

La Unidad Nacional de Protección informó que en cumplimiento de la medida provisional decretada por la primera instancia, expidió la Resolución 2935 del 5 de mayo de 2020 en la cual calificó como riesgo extraordinario y por tanto, asignó dos hombres de protección, un vehículo convencional y un chaleco blindado como esquema de seguridad a favor de JHON JAIRO SUÁREZ.

Anotó que la anterior determinación la comunicó al interesado el 15 de mayo de 2020 al correo electrónico del servidor público. Inconforme con el acto administrativo, interpuso recurso de reposición el cual no ha sido resuelto.

Expuso cada una de las actuaciones surtidas a partir del momento de la solicitud de protección elevada por el actor.

La Sala Penal del Tribunal Superior de Cúcuta negó el amparo al considerar que la Unidad Nacional de Protección no ha transgredido derecho fundamental alguno al haber realizado todas las actuaciones necesarias para vincular al accionante al programa de protección.

De igual manera explicó que no se cumple con la subsidiariedad en tanto que el recurso de reposición instaurado por JHON JAIRO SUÁREZ se encuentra en trámite y es ese el escenario propio para exponer la inconformidad planteada a través del mecanismo residual. Tampoco halló la existencia de un perjuicio irremediable que permita la intervención del juez constitucional en el asunto expuesto.

Así mismo, exhortó a la Unidad Nacional de Protección para que resuelva el recurso de reposición prontamente.

Notificado del contenido del fallo, el accionante lo impugnó. Refirió que el Tribunal no analizó la realidad de las amenazas a las que se ha visto sometido, el nivel de riesgo que actualmente presenta debido a su condición de Concejal, por lo que debió ordenarse a la Unidad de Protección adoptar las medidas necesarias para salvaguardar sus derechos fundamentales a la vida y seguridad personal, máxime cuando dicha entidad le proporcionó un esquema que “no brinda plena garantía a mi vida, integridad personal y mi seguridad personal por cuanto el vehículo que ponen a disposición es uno convencional y no blindado”. Justifica el reproche en el hecho de ser “activista político” condición que le implica realizar permanentes desplazamientos a zonas con presencia de grupos armados al margen de la ley, por lo que considera insuficiente el acompañamiento de dos hombres.

En ese contexto, luego de hacer referencia a la obligación del Estado de proteger la seguridad y vida de sus ciudadanos, advirtió que la tutela es el mecanismo de defensa judicial plausible para adoptar las medidas de protección. Solicitó la revocatoria del fallo para que en su lugar se decrete el amparo de los derechos invocados y se accedan a las pretensiones invocadas en la demanda incluyendo el reconocimiento de la totalidad de los gastos de la medida por parte de la Unidad accionada.

CONSIDERACIONES DE LA CORTE:

1. Conforme con el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, la Sala es competente para

desatar la alzada, por cuanto la decisión sobre la que recae fue proferida por un Tribunal Superior de Distrito Judicial.

2. Toda persona tiene la potestad de promover acción de tutela en los términos del artículo 86 de la Constitución Política con miras a obtener la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando por acción u omisión le sean vulnerados o amenazados por cualquier autoridad pública o por particulares, en los casos previstos de forma expresa en la ley, siempre que no exista otro medio de defensa judicial o existiendo cuando la tutela se utilice como mecanismo transitorio para evitar la materialización de un perjuicio de carácter irremediable.

3. En el presente caso, JHON JAIRO SUÁREZ ROJAS acudió a la acción de tutela, en razón a que la Unidad Nacional de Protección no le ha suministrado las medidas de seguridad que dice necesitar, en aras de garantizar su vida e integridad personal.

Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha señalado que la seguridad debe ser entendida como un valor constitucional, un principio y un derecho fundamental inherente a todo ser humano y, además, un presupuesto necesario para el goce de todas las restantes garantías de la persona. Por tal razón, el Estado tiene el deber de respetarla y protegerla.

Uno de los deberes a cargo del Estado en relación con ese axioma es el de protección, en virtud del cual las autoridades tienen la misión de adoptar las medidas positivas necesarias para brindarle al ciudadano las condiciones de seguridad adecuadas que permitan eliminar los riesgos extraordinarios contra la vida e integridad física.

Ahora bien, sobre la escala de riesgos y amenazas para brindar protección especial por parte del Estado, el Alto Tribunal Constitucional en Sentencia CC T-460 de 2014 precisó:

(...) cuando una persona está sometida a un nivel de riesgo, ese simple hecho no representa violación alguna del derecho a la seguridad personal, pues el riesgo normal,

aquel que se deriva de la existencia misma y de la vida en sociedad, debe ser soportado por toda persona. (...). Así, lo definitivo para determinar si se vulneró o no el derecho a la seguridad personal es que la circunstancia en la que se encuentra el ciudadano sea excepcional o extrema, lo que exige que, por ejemplo, los mensajes, riesgos, intimidaciones o amenazas recibidas deben ser específicos e individualizables, concretos, presentes, importantes, serios, claros, excepcionales y desproporcionados.

Además, no se puede obviar el hecho de que en la regulación actual los programas de protección de la seguridad personal proceden luego de la realización de estudios de niveles de riesgo, en los cuales se evalúa qué tipo de características reúnen las denuncias hechas por los solicitantes, lo que permite hacer recomendaciones sobre las medidas de protección cuando se advierte la presencia de una situación que afecta el derecho a la seguridad de la persona.

Cabe reiterar que el derecho a la seguridad personal es susceptible de protección a través de la acción de tutela cuando el riesgo al que se enfrenta el accionante es calificado. En otras palabras, no todo riesgo al que se somete una persona genera la vulneración de la seguridad personal y, por ende, no todo riesgo legitima al afectado para solicitar del Estado medidas especiales de protección. El riesgo que enfrenta un ciudadano puede ser calificado en una escala como: mínimo, ordinario, extraordinario, extremo o consumado y solo son susceptibles de garantía especial por parte del Estado quienes afronten peligros frente a su vida y su integridad excepcionales o extremos.

En ese orden, cuando un individuo esté en presencia de una situación extrema que amenace su vida o su integridad personal, podrá exigir a las autoridades que le brinden protección especial en amparo de tales derechos fundamentales. Sin embargo, cuando el peligro es ordinario, en virtud del principio de igualdad ante las cargas públicas deberá asumirlo, sin reclamar al Estado medidas concretas de protección¹.

Es así como el procedimiento del programa de protección adelantado por la Unidad Nacional de Protección se encuentra establecido en el Decreto 1066 de 2015 de la siguiente manera:

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 formato de caracterización inicial del solicitante, por parte de la Unidad Nacional de Protección.
2. Análisis y verificación 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. Traslado al Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información – Ctrai.
4. Presentación del trabajo de campo del Ctrai al Grupo de Valoración Preliminar.
5. Análisis de caso en el Grupo de Valoración Preliminar.
6. Valoración del caso por parte del Cerrem.
7. Adopción de medidas de prevención y protección por parte del Director de la Unidad Nacional de Protección mediante acto administrativo.
8. El contenido o parte del contenido del acto administrativo de que trata el numeral anterior será dado a conocer al protegido mediante comunicación escrita de las medidas de protección aprobadas. En los casos en que el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM no recomiende medidas en razón a que el riesgo del peticionario fue ponderado como ordinario, se dará a conocer tal situación a través de comunicación escrita.

9. Implementación de las medidas de protección, para lo cual se suscribirá un acta en donde conste la entrega de estas al protegido.

10. Seguimiento a la implementación.

11. Reevaluación.

Aclarado lo anterior, en el caso objeto de análisis se tiene de acuerdo con la demanda de tutela y las respuestas allegadas a la actuación que el 17 de octubre de 2019, JHON JAIRÓ SUÁREZ ROJAS presentó ante la UNP la solicitud de inscripción a los programas de protección liderados por dicha entidad, debido a que recibió amenazas mediante escritos intimidatorios, en razón a su candidatura al Concejo Municipal de Ocaña con el aval del partido político Centro Democrático. Dichas amenazas se intensificaron luego de resultar electo.

La Unidad demandada informó que dicha petición, fue radicada bajo el registro EXT19-00124367. El caso por sus particularidades se trasladó al Comité de Coordinación y Recomendación de Medidas de Protección en el Proceso Electoral, teniendo en cuenta su aspiración al Concejo Municipal y la situación del requirente, por lo que en sesión 22 del 18 de octubre de 2019 el Comité recomendó asignar a un hombre de protección adscrito a la Policía Nacional en la sede del partido y en su residencia, así como suministrar los números de las líneas telefónicas de la Unidad de Protección y de la Policía Nacional.

Una vez comunicado a la Unidad la elección popular del Concejal, se asignó la orden de trabajo 371085 al grupo de solicitudes de protección de la Subdirección de Evaluación el inicio del procedimiento ordinario luego de verificar la posible existencia de un nexo causal entre los presuntos hechos de amenaza reportados y la actividad que desarrolla.

Así mismo, le indicó que se había solicitado al Comando de la Policía Metropolitana de San José de Cúcuta las medidas preventivas para salvaguardar sus derechos, por el término de

cuatro meses.

Por ello, el 5 de diciembre de 2019 requirió al Grupo de Asignaciones de Misiones de Trabajo la realización de un estudio de nivel de riesgo, pero, solo hasta el 31 de enero de 2020 JHON JAIRO SUÁREZ ROJAS firmó el consentimiento de que trata el artículo 2.4.1.2.2 del Decreto 1066 de 2015 sin el cual, no era viable iniciar las labores de campo para recopilar la información necesaria para concluir el análisis del riesgo del accionante bajo los lineamientos contenidos en el Auto 266 del 2009 de la Corte Constitucional.

Acto seguido, el Grupo de Valoración Preliminar en sesión del 9 de marzo de 2020 calificó el riesgo de JHON JAIRO SUÁREZ como extraordinario con una matriz de 56.66%.

De ahí que el 21 de abril de 2020 el Comité de Evaluación del Riesgo y de Recomendación de Medidas ratificó el riesgo y concluyó:

“Implementar esquema de protección tipo 1 conformado por un (1) vehículo convencional y dos (2) hombres de protección. Implementar un (1) chaleco blindado.”

Temporalidad: “Por doce (12) meses o hasta tanto surta el resultado del estudio de nivel de riesgo, a partir de la fecha en la cual quede en firme el presente acto administrativo”.

Dichas recomendaciones se formalizaron el 5 de mayo de 2020 por el Director General de la Unidad de Protección en la Resolución 2935, la cual fue notificada al accionante el 15 de mayo siguiente al correo electrónico jhonlexis00@hotmail.com.

Inconforme con la determinación, el actor interpuso recurso de reposición.

Con tal panorama, considera la Sala que razón le asistió a la primera instancia al negar el amparo invocado, pues de lo allegado a la actuación no se determina la vulneración de los derechos del demandante.

En efecto, una vez conocida la solicitud de protección, la Unidad demandada realizó la designación de la persona encargada del caso de JHON JAIRO SUÁREZ ROJAS, a quien le informó el procedimiento que se adelantaría, entre tanto, ofició a la Policía Metropolitana de Cúcuta para que le brindara las medidas preventivas que requería, las cuales se han venido cumpliendo. Seguidamente el trámite de valoración del riesgo culminó con la calificación en el grado de extraordinario acorde con la información y el análisis efectuado al caso concreto. En concordancia con lo anterior, el Director General de la Unidad decidió asignar el acompañamiento de dos escoltas, un vehículo convencional y un chaleco blindado.

Ahora, el hecho de que el accionante considere que la calificación del mencionado riesgo no corresponde con su situación personal y por tanto las medidas no son suficientes, no implica per se, que se le deba conceder el esquema de seguridad en el nivel que él cree adecuado, pues ello depende del estudio técnico que la ley le ordena realizar a la Unidad Nacional de Protección y no le corresponde al juez constitucional entrar a determinar dicha situación, máxime que no se advierte, ni así se demostró dentro del trámite de amparo, que SUÁREZ ROJAS se encuentre en una circunstancia excepcional o extrema que amerite la intervención inmediata.

De manera que, al estar en trámite el recurso de reposición impetrado por el demandante, no le es dable al juez de tutela entrar a usurpar las funciones de la Unidad demandada. Es ese el escenario propio para que se resuelvan las inconformidades del actor con la calificación y el esquema de seguridad otorgado.

Sin embargo, y dada la notoriedad pública del hecho de que el ejercicio de la actividad política en las regiones aparejan riesgos a causa de la presencia de múltiples factores, entre otros, los Grupos Armados Organizados “GAO”, impone la necesidad de instar a la UPN a resolver a la mayor brevedad posible el recurso de reposición que interpuso el accionante en contra del acto de calificación del nivel de riesgo y del esquema de protección asignado.

4. En lo atinente al reclamo formulado para que por esta vía se ordene a la Unidad de Protección accionada el reconocimiento de la totalidad de los gastos que conlleva la medida adoptada, desconoce el carácter residual y subsidiario de la acción de tutela, pues cuenta con los mecanismos ordinarios para elevar la solicitud correspondiente y en caso de obtener una respuesta negativa, al ser un acto administrativo de carácter particular podrá interponer los recursos que encuentre pertinentes.

5. Finalmente, debe indicar la Sala que, aunque en la demanda de tutela el accionante solicitó que se ordenara a la Fiscalía General de la Nación priorizar las investigaciones que tiene a su cargo por cuenta de las denuncias formuladas por actor, si bien la primera instancia guardó silencio al respecto, la Corte observa que las Fiscalías delegadas han dado órdenes para recaudar elementos materiales probatorios y evidencias, a fin de emitir la decisión que en derecho corresponda.

En tales condiciones, no es posible atender la pretensión del demandante, en cuanto se le dé un trámite preferente a las citadas indagaciones, no sólo porque ello constituiría una intromisión indebida del juez de tutela, sino porque las mismas se han venido adelantado conforme al procedimiento establecido para el efecto, amén de que ello implicaría una perturbación de los usuarios del servicio de administración de justicia, quienes tienen derecho a que su litigio sea resuelto en el orden en que vaya siendo conocido por el funcionario competente².

En esas condiciones, lo procedente es confirmar el fallo impugnado.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión de Tutelas 2, de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

1. CONFIRMAR el fallo del 28 de mayo de 2020 proferido por la Sala Penal del Tribunal Superior de Cúcuta que negó la acción de tutela interpuesta por JHON JAIRO SUÁREZ ROJAS.
2. INSTAR a la Unidad Nacional de Protección UNP para que resuelva a la mayor brevedad posible el recurso de reposición contra la Resolución 2935 del 5 de mayo de 2020.
3. NOTIFICAR este proveído conforme al artículo 16 del Decreto 2591 de 1991.
4. REMITIR el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

HUGO QUINTERO BERNATE

LUIS ANTONIO HERNÁNDEZ BARBOSA

FABIO OSPITIA GARZÓN

NUBIA YOLANDA NOVA GARCÍA

Secretaria

1 Ver entre otras, CC T 214/2014.

2 En ese sentido, ver Corte Constitucional, T-708 de 2006.