

ACCION DE TUTELA - Noción / ACCION DE TUTELA - Generalidades

La acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política faculta a toda persona para reclamar ante los jueces, mediante un procedimiento preferente y sumario, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando éstos resulten vulnerados o amenazados por acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos en que así se autoriza. Dada su naturaleza subsidiaria, sólo procede cuando no existen otros medios de defensa judicial, o en su defecto, siempre que ello sea necesario para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, caso en el cual procederá como mecanismo transitorio de protección.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 86 / DECRETO 2591 DE 1991

ACCION DE TUTELA - Es improcedente cuando el actor cuenta con otro mecanismo de defensa judicial / ACCION DE TUTELA - Procede como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable

Mediante el ejercicio de esta acción el señor Néstor Fabián Herrera Fernández solicitó, en concreto, que se le protejan los derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal, que consideró vulnerados con el Oficio No. ST-C2081-13 de 9 de abril de 2013, mediante el cual la Unidad Nacional de Protección calificó su nivel del riesgo como ordinario... Sea lo primero señalar que, conforme con el artículo 6 [1] del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela es improcedente cuando existen otros recursos o medios de defensa judicial para obtener las pretensiones de la tutela, salvo que ésta se utilice como mecanismo transitorio para precaver un perjuicio irremediable. En este orden de ideas, es claro que el interesado dispone del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para atacar el acto administrativo que considera lesivo de sus derechos fundamentales, acción que, si se ejerce oportunamente, es la vía procesal expedita para alcanzar sus pretensiones y dentro de la cual puede solicitar la suspensión provisional de los efectos de los mencionados actos, en los términos que se prevén en los artículos 238 de la Constitución Política y 230 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En efecto, la revisión del expediente muestra que contra el Oficio No. ST-C2081-13 de 9 de abril de 2013 no procede ningún recurso y que, por lo tanto, con este se dio por terminada la actuación de la administración, así, es evidente que el reclamante puede formular el respectivo medio de control, que es la vía idónea y expedita para obtener las pretensiones cuya prosperidad pretende con el ejercicio de la presente acción. No obstante, conforme con el artículo 8 del Decreto 2591 de 1991, a pesar de que el afectado cuente con otro medio de defensa judicial, la acción de tutela procede en forma transitoria para evitar un perjuicio irremediable... En el presente caso se encuentra probado un perjuicio de tal naturaleza, pues a pesar de existir otro mecanismo de defensa judicial, lo cierto es que se encuentran involucrados derechos fundamentales que demandan un análisis inmediato, en consecuencia, la acción de tutela procede como mecanismo transitorio.

FUENTE FORMAL: DECRETO 2591 DE 1991

SOLICITUD DE PROTECCION - Niveles de riesgo / RIESGO ORDINARIO - Noción / RIESGO ORDINARIO - Las personas ubicadas en este nivel de riesgo no pueden ser consideradas sujetos de especial protección / AMENAZA EXTREMA - El Estado debe garantizar la protección y goce

efectivo de los derechos de las personas ubicadas en esta escala de riesgo / SOLICITUD DE PROTECCION - Es deber del solicitante aportar las pruebas, que demuestren que se encuentra frente a una amenaza extrema / ACCION DE TUTELA - Es improcedente para solicitar protección especial por parte del Estado, sin antes dirigirse a la autoridad competente

En el caso concreto, se advierte que una vez surtido todo el trámite reseñado, el Comité Especial para Servidores y Exservidores Públicos sesionó el 27 de febrero de 2013, con la asistencia del Director de la Unidad Nacional de Protección, el Delegado del Director de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional y el Subdirector de Evaluación del Riesgo de la Unidad Nacional de Protección, y concluyó que el señor Herrera Fernández no puede ser beneficiario de medidas por parte del programa de protección, porque se encuentra en un nivel del riesgo ordinario. Los soportes de la anterior decisión no reposan en el expediente, en atención al principio de reserva legal que rige el programa de prevención y protección... En ese orden de ideas, aquellas personas sometidas a un nivel de riesgo no pueden considerarse sujetos de especial protección ni puede solicitar del Estado medidas para mitigar tal riesgo. Lo anterior, porque no están realmente frente a alguna violación del derecho fundamental a la seguridad personal, en el entendido que estos riesgos son propios de la condición humana y deben ser soportados por todas las personas. Por el contrario, siempre que un ciudadano se enfrente a una amenaza en los términos trascritos en precedencia, es obligación del Estado garantizar la protección y goce efectivo de los derechos, para lo cual debe disponer de medidas eficaces de protección. Ahora bien, para la Corte Constitucional, la solicitud de protección debe ir acompañada de pruebas suficientes para demostrar, aunque sea de manera sumaria, los hechos en que esta se funda y, de las cuales, la Unidad Nacional de Protección concluyó autónomamente, que el actor se encontraba ante un riesgo ordinario. Aunado a lo anterior, llama la atención de la Sala que los hechos narrados por el actor datan del 4, 5 y 6 de agosto de 2012 y del 2 de enero de 2013 y que la decisión de la Unidad Nacional de Protección fue proferida el 9 de abril de 2013, no obstante lo cual, la presente acción de tutela el 3 de diciembre de 2013, casi 8 meses después, sin que se advierta justificación para tal demora ni se aporten pruebas de nuevas circunstancias [amenazas o denuncias], que viabilicen la intervención del juez de tutela. Del mismo modo, debe aclararse que, si después de esas fechas el actor ha recibido nuevas amenazas contra su integridad personal y la de su familia, es necesario que informe las mismas a la Unidad Nacional de Protección, porque no es procedente, por vía de tutela, revocar una decisión que fue adoptada conforme con la solicitud elevada, en atención a nuevos hechos que no han sido objeto de estudio por parte de las entidades competentes.

FUENTE FORMAL: DECRETO 4912 DE 2011 / DECRETO 1225 DE 2012 / LEY 270 DE 1996 - ARTICULO 54

NOTA DE RELATORIA: Sobre los niveles de riesgo y amenaza ver, Corte Constitucional, sentencia T-339 de 2010

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION CUARTA

Consejera ponente: CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRIGUEZ

Bogotá, D.C., veinte (20) de febrero de dos mil catorce (2014)

Radicación número: 63001-23-33-000-2013-00220-01(AC)

Actor: NESTOR FABIAN HERRERA FERNANDEZ

Demandado: MINISTERIO DEL INTERIOR - UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION

La Sala decide la impugnación interpuesta por el accionante contra la providencia del 13 de diciembre de 2013 del Tribunal Administrativo del Quindío, que resolvió:

“PRIMERO: DENIÉGASE el amparo a los derechos fundamentales invocados por el señor Néstor Fabián Herrera Fernández en contra del Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección, por las razones expuestas.

(...)”.

I. ANTECEDENTES

NÉSTOR FABÍAN HERRERA FERNÁNDEZ interpuso acción de tutela contra el Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección, porque consideró vulnerados los derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal, con el Oficio No. ST-C2081-13 de 9 de abril de 2013, mediante el cual se calificó el nivel del riesgo en que se encuentra dada su calidad de concejal del municipio de Armenia como ordinario, conforme con los hechos que se resumen a continuación:

Indicó que fue elegido como concejal del municipio de Armenia para el periodo constitucional 2012-2016 y que tomó posesión de dicho cargo el 1º de enero de 2012. Que se declaró en oposición a varios de los proyectos que se tramitan en el Consejo Municipal de Armenia, porque considera que no atienden a los intereses de los habitantes y electores y que, además, denunció algunas irregularidades que se presentan en las Empresas Públicas de Armenia ante la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República.

Asimismo, señaló que el Presidente del Concejo Municipal, Octavio Alexander Agudelo, ha desconocido flagrantemente el reglamento interno de la Corporación, hecho que también denunció ante la Procuraduría General de la República y la Procuraduría Provincial de Armenia.

Como fundamento de lo anterior, dijo que el 18 de julio de 2012 se radicaron ante el Concejo Municipal los proyectos No. 016 “Nuevo Código de Rentas” y 017 “Adición Presupuestal para el Municipio de Armenia” por parte de la Administración Municipal. Que el mismo día se sorteó la ponencia de los mismos y que le correspondió el conocimiento del primero de estos.

Manifestó que, sin sustento legal, el Presidente del Concejo Municipal dispuso que se escogieran dos ponentes adicionales, para hacer un estudio conjunto del proyecto. Que el 4 de agosto de 2012, durante el primer debate, manifestó que se encontraba en contra de los cambios propuestos en el nuevo código de rentas.

Alegó que los días 5, 6 y 7 de agosto recibió dos llamadas amenazantes en las que se le advertía que debía dejar a un lado las denuncias presentadas ante la Procuraduría contra el Presidente del Concejo Municipal y apoyar el proyecto de rentas o, de lo contrario, que su vida estaría en riesgo.

Informó que estos hechos fueron denunciados ante la Policía del Quindío y la Fiscalía General de la Nación el 10 de agosto de 2012. Posteriormente, requirió a la Unidad Nacional de Protección –UNP que le suministrara medidas de seguridad. Que, con Oficio No. 12-00004554 de 25 de octubre de 2013, la UNP le comunicó que el Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información – CTRAI elaboraría un estudio de nivel del riesgo para que el Grupo de Valoración Preliminar y el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM, establezcan las medidas de protección que se deben adoptar.

Narró que, el 2 de enero de 2013, mientras se encontraba en la ciudad de Cartagena, fue abordado por varias personas que le interrogaron sobre las razones por las que estaba en desacuerdo con los proyectos presentados por la alcaldesa Luz Piedad Valencia Franco y respecto de las diferencias que tiene con el Presidente del Concejo Municipal. Que esas mismas personas lo trasladaron contra su voluntad a un apartamento del que pudo escapar en un descuido, hecho que fue objeto de una ampliación de denuncia ante la Fiscalía General de la Nación.

Alegó que, a pesar de la gravedad de los hechos expuestos, el 3 de abril de 2013 la
le notificó que la calificación de su nivel de riesgo arrojó que el mismo es ordinario

y, por lo tanto, que no se le daría algún tipo de medida de seguridad. Aseguró que a la fecha de interposición de la presente acción de tutela continúa recibiendo amenazas y, a pesar de que la denuncia se presentó en agosto de 2012, la Fiscalía General de la Nación no ha establecido la propiedad de la línea de la que recibe amenazas.

Finalmente, señaló que de acuerdo al desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional sobre los niveles de riesgo y amenaza [sentencias T-719 de 2003 y T-339 de 2010], se encuentra en un nivel de “amenaza extrema”, toda vez que se involucran directamente los derechos fundamentales a la vida e integridad personal.

En consecuencia, formuló las siguientes pretensiones:

*“5.1- Solicito con el debido rendibú al señor Juez de Tutela, **ORDENAR** desde la presentación de esta solicitud, **MEDIDA PROVISIONAL PARA PROTEGER EL DERECHO CONCULCADO**, conforme lo establece el Artículo (sic) 7 del Decreto 2591 de 1991.*

*5.2- Solicito con el debido rendibú al señor Juez de Tutela, **CONCEDER** el Amparo Constitucional de los Derechos Fundamentales a la **VIDA E INTEGRIDAD PERSONAL**.*

*5.3- En consecuencia a la concesión del Amparo Constitucional, solicito con el debido rendibú se **DECLARE**, que el verdadero Nivel de Riesgo del Concejal de Armenia NESTOR FABIAN HERRERA HERNANDEZ (sic) el suscrito, es **NIVEL DE AMENAZA EXTREMA**.*

*5.4- en consecuencia a lo anterior, **ORDENAR** a el (sic) **MINISTERIO DEL INETERIOR (sic) Y DE JUSTICIA** y a la **UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN** que, en el termino (sic) de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de la sentencia, equipe de un (1) escolta al peticionario, de avanteles y ponga a su disposición un automóvil que le permita desplazarse con seguridad. Dicho automóvil deberá encontrarse en buenas condiciones mecánicas y los costos de su mantenimiento, incluyendo el seguro obligatorio, deberán ser sufragados por el Ministerio del Interior y de Justicia o la Unidad Nacional de Protección”.*

Trámite previo

Avocado el trámite de la presente acción, el Tribunal Administrativo del Quindío vinculó al Ministerio del Interior y de Justicia y a la Unidad Nacional de Protección, como entidades accionadas, y negó la medida provisional pedida.

OPOSICIÓN

La Asesora del Despacho del Director de la Unidad Nacional de Protección – UNP, encargada de las funciones de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, pidió que se negara el amparo deprecado, para lo cual argumentó que no ha vulnerado, amenazado o puesto en riesgo los derechos fundamentales que se pretenden proteger.

Narró que la Unidad Nacional de Protección fue creada en el Decreto 4065 de 2011, que organizó el Programa de Prevención y Protección y asumió y unificó los programas existentes en el país mediante el Decreto 4912 de 2011, con excepción de los Programas de Víctimas y Testigos de la Ley 975 de 2005 y de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos a cargo de la Fiscalía General de la Nación.

Que el accionante, en calidad de concejal de Armenia, fue objeto de estudio dentro del procedimiento ordinario, regulado por el artículo 40 del Decreto 4912 de 2011, modificado y adicionado parcialmente por el Decreto 1225 de 2012.

Informó que, en atención al procedimiento ordinario, el Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información –CTRAI realiza el estudio del nivel de riesgo, que inicia con la práctica de una entrevista al posible beneficiario y la recolección institucional de información, para lo cual se oficia, entre otras, a la Fiscalía General de la Nación, a la Policía Nacional, al Ejército Nacional, a la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación.

Indicó que, con los datos recogidos, se realiza una matriz que cuenta con tres enfoques: amenaza, riesgo y vulnerabilidad. Que el resultado arrojado del estudio de nivel del riesgo es presentado ante el Grupo de Valoración Preliminar, cuerpo colegiado que, finalmente, establece si el riesgo es ordinario, extraordinario o extremo y, consecuentemente, recomienda las medidas de protección temporal adecuadas.

En el caso concreto, resaltó que el nivel de riesgo fue considerado como ordinario con fundamento en las pruebas recogidas y conforme con la valoración que de las mismas hizo el Comité de Evaluación y Recomendación de Medidas –CERREM, sin que se advierta la vulneración de derechos fundamentales alegada, por la simple discrepancia del actor con el resultado.

El **Jefe (E) de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Interior y de Justicia** requirió que se le desvinculara del presente trámite, porque carece de legitimación en la causa por pasiva o, en su defecto, que se niegue el amparo solicitado.

Como fundamento de lo anterior, alegó que la Unidad Nacional de Protección es la entidad competente para resolver las inconformidades planteadas por el actor, en atención al artículo 16 del Decreto 4065 de 2011.

FALLO IMPUGNADO

El Tribunal Administrativo del Quindío, en sentencia del 13 de diciembre de 2013, denegó las pretensiones de la acción interpuesta, con fundamento en lo siguiente:

- Conforme con la sentencia T-078 de 2013 de la Corte Constitucional, se estableció que la calidad de Concejal por sí misma no ubica a quien la ostenta en un grupo de especial protección o de mayor vulnerabilidad, que permita inferir que se encuentra en un grado de amenaza que requiera la intervención del Estado, como sí ocurre con defensores de derechos humanos, altos funcionarios, periodistas, líderes sindicales, docentes en zonas de conflicto, minorías en el conflicto armado, personas privadas de la libertad, soldados que prestan servicio militar obligatorio, niños y niñas o sujetos en situación de indefensión.
- Desde hace varios años no hay presencia de grupos ilegales en la ciudad de Armenia –Quindío, que permitan deducir que la integridad del señor Herrera Fernández se encuentra amenazada.
- El actor recibió amenazas por última vez en enero de 2013, sin que se adviertan hechos recientes que evidencien la necesidad de un esquema de seguridad.
- La solicitud de protección presentada por el actor fue debidamente atendida, de acuerdo a los protocolos y procedimientos establecidos y arrojó que se encuentra ante un nivel de riesgo ordinario.

IMPUGNACIÓN

El señor Néstor Fabián Herrera Fernández impugnó la anterior decisión. En consecuencia, pidió que se revocara y, en su lugar, se accediera al amparo de los

derechos fundamentales que considera conculcados, para lo cual reiteró los argumentos del escrito inicial de tutela.

Por otra parte, señaló que el *a quo* desconoció: (i) el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991, que dispone que los fallos de tutela se deben notificar a más tardar al día siguiente de haber sido proferidos, pues en el caso concreto, se le comunicó la decisión pasados 5 días; (ii) las pruebas aportadas con el escrito de tutela; (iii) el deber de motivar de manera suficiente las decisiones judiciales, y (iv) la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre los niveles de riesgo y amenazas..

Finalmente, resaltó que la sentencia de primera instancia fue suscrita sólo por dos de los tres magistrados que componen la sala de decisión, sin que se advierta alguna justificación.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

La acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política faculta a toda persona para reclamar ante los jueces, mediante un procedimiento preferente y sumario, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando éstos resulten vulnerados o amenazados por acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos en que así se autoriza. Dada su naturaleza subsidiaria, sólo procede cuando no existen otros medios de defensa judicial, o en su defecto, siempre que ello sea necesario para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, caso en el cual procederá como mecanismo transitorio de protección.

Mediante el ejercicio de esta acción el señor Néstor Fabián Herrera Fernández solicitó, en concreto, que se le protejan los derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal, que consideró vulnerados con el Oficio No. ST-C2081-13 de 9 de abril de 2013, mediante el cual la Unidad Nacional de Protección calificó su nivel del riesgo como ordinario.

En consecuencia, solicitó que se dejará sin efectos dicha decisión y que se declarara su nivel de riesgo como “amenaza extrema”. Igualmente, pidió que se ordenara al Ministerio del Interior y de Justicia y a la Unidad Nacional del Riesgo que adopten las medidas de seguridad que necesita.

Sea lo primero señalar que, conforme con el artículo 6 [1] del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela es improcedente cuando existen otros recursos o medios de defensa judicial para obtener las pretensiones de la tutela, salvo que ésta se utilice como mecanismo transitorio para precaver un perjuicio irremediable.

En este orden de ideas, es claro que el interesado dispone del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para atacar el acto administrativo que considera lesivo de sus derechos fundamentales, acción que, si se ejerce oportunamente, es la vía procesal expedita para alcanzar sus pretensiones y dentro de la cual puede solicitar la suspensión provisional de los efectos de los mencionados actos, en los términos que se prevén en los artículos 238 de la Constitución Política y 230 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En efecto, la revisión del expediente muestra que contra el Oficio No. ST-C2081-13 de 9 de abril de 2013 no procede ningún recurso y que, por lo tanto, con este se dio por terminada la actuación de la administración, así, es evidente que el reclamante puede formular el respectivo medio de control, que es la vía idónea y expedita para obtener las pretensiones cuya prosperidad pretende con el ejercicio de la presente acción.

No obstante, conforme con el artículo 8º del Decreto 2591 de 1991, a pesar de que el afectado cuente con otro medio de defensa judicial, la acción de tutela procede en forma transitoria para evitar un perjuicio irremediable, esto es, aquel daño causado a un bien jurídico como consecuencia de acciones u omisiones manifiestamente ilegítimas y contrarias a derecho que una vez producido es irreversible y, por tanto, no se puede retornar a su estado anterior, el cual tiene como requisitos esenciales la urgencia, la inminencia, la gravedad y la impostergabilidad.

En el presente caso se encuentra probado un perjuicio de tal naturaleza, pues a pesar de existir otro mecanismo de defensa judicial, lo cierto es que se encuentran involucrados derechos fundamentales que demandan un análisis inmediato, en consecuencia, la acción de tutela procede como mecanismo transitorio.

Para resolver el asunto puesto a consideración de esta Sala, es necesario hacer las siguientes precisiones:

El Decreto 4912 de 2011 "Por el cual se organiza el Programa Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección", modificado por el Decreto 1225 de 2012, unificó los programas de protección existentes en el ordenamiento jurídico, con el fin de garantizar de manera oportuna, idónea y eficaz la prestación de los servicios.

Ahora bien, respeto del procedimiento ordinario del programa de protección, el artículo 40 *ibídem* establece 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 éste 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. Notificación al protegido de la decisión adoptada.*
- 11. Implementación de medidas.*
- 12. Seguimiento a la implementación.*
- 13. Reevaluación”.*

En el caso concreto, se advierte que una vez surtido todo el trámite reseñado, el Comité Especial para Servidores y Exservidores Públicos sesionó el 27 de febrero de 2013, con la asistencia del Director de la Unidad Nacional de Protección, el Delegado del Director de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional y el Subdirector de Evaluación del Riesgo de la Unidad Nacional de Protección, y concluyó que el señor Herrera Fernández no puede ser beneficiario de medidas por parte del programa de protección, porque se encuentra en un nivel del riesgo ordinario. Los soportes de la anterior decisión no reposan en el expediente, en

atención al principio de reserva legal que rige el programa de prevención y protección.

Sobre los niveles de riesgo y amenaza, la Corte Constitucional, en sentencia T-339 de 2010, refirió que:

“[N]o se debe hablar únicamente de escala de riesgos sino de escala de riesgos y amenazas pues los dos primeros niveles de la escala se refieren al concepto de riesgo en la medida en la que, en estos niveles, existe una posibilidad abstracta y aleatoria de que el daño se produzca. En cambio, en los dos últimos niveles de la escala, ya no existe un riesgo únicamente sino que existe una amenaza en la medida en la que existen hechos reales que, por su sola existencia, implican la alteración del uso pacífico del derecho atacado y hacen suponer que la integridad de la persona corre peligro.”

De igual manera, resaltó que también resulta impreciso hablar de riesgo consumado, pues una vez consumado el daño, no puede hablarse de riesgo, razón por la que dicha expresión debe ser reemplazada por daño consumado.

En consecuencia, la escala de riesgo y amenaza que debe ser aplicada a casos en los que es solicitada protección especial por parte del Estado, fue precisada por este tribunal en los siguientes términos:

*“1) **Nivel de riesgo:** existe una posibilidad abstracta y aleatoria de que el daño a la vida o a la integridad personal se produzca. Este nivel se divide en dos categorías: a) **riesgo mínimo:** categoría hipotética en la que la persona sólo se ve amenazada por la muerte y la enfermedad naturales y; b) **riesgo ordinario:** se refiere a aquel riesgo que proviene tanto de factores internos como externos a la persona y que se deriva de la convivencia en sociedad. En este nivel de la escala, los ciudadanos deben soportar los riesgos que son inherentes a la existencia humana y a la vida en sociedad.*

Cuando una persona pertenece a este nivel, no está facultada para exigir del Estado medidas de protección especial, pues su derecho a la seguridad personal no está siendo afectado¹, en la medida en la que el riesgo de daño no es una lesión pero sí, en el mejor de los casos, un riesgo de lesión.

*2) **Nivel de amenaza:** existen hechos reales que, de por sí, implican la alteración del uso pacífico del derecho a la tranquilidad y que hacen suponer que la integridad o la libertad de la persona corren verdadero peligro. En efecto, la amenaza de daño conlleva el inicio de la alteración y la merma del goce pacífico de los derechos fundamentales², debido al miedo razonable que produce visualizar el inicio de la destrucción definitiva del derecho. Por eso, a partir de este nivel, el riesgo se convierte en amenaza. Dependiendo de su intensidad, este nivel se divide en dos categorías:*

¹ Esto es así si se parte de que el derecho a la seguridad personal es aquel que faculta a las personas que están sometidas a amenazas a obtener protección especial por parte del Estado.

² Como se verá más adelante, dependiendo de la intensidad de la amenaza, se vulneran diferentes derechos fundamentales. En el nivel de amenaza ordinaria, se vulnera el derecho a la seguridad personal mientras que el nivel de amenaza extrema, también se inicia la violación de los derechos a la vida y a la integridad personal.

a) **amenaza ordinaria:** Para saber cuándo se está en presencia de esta categoría, el funcionario debe hacer un ejercicio de valoración de la situación concreta y determinar si ésta presenta las siguientes características:

- i. existencia de un peligro específico e individualizable. Es decir, preciso, determinado y sin vaguedades;
- ii. existencia de un peligro cierto, esto es, con elementos objetivos que permitan inferir que existe una probabilidad razonable de que el inicio de la lesión del derecho se convierta en destrucción definitiva del mismo. De allí que no pueda tratarse de un peligro remoto o eventual.;
- iii. tiene que ser importante, es decir que debe amenazar bienes o intereses jurídicos valiosos para el sujeto como, por ejemplo, el derecho a la libertad;
- iv. tiene que ser excepcional, pues no debe ser un riesgo que deba ser tolerado por la generalidad de las personas y, finalmente,
- v. deber ser desproporcionado frente a los beneficios que deriva la persona de la situación por la cual se genera el riesgo.

Cuando concurren todas estas características, el sujeto podrá invocar su derecho fundamental a la seguridad personal para recibir protección por parte del Estado, pues en este nivel, se presenta el inicio de la lesión del derecho fundamental y, en esta medida, se presenta un perjuicio cierto que, además, puede o no agravarse. Por estos motivos, la persona tiene derecho a que el Estado intervenga para hacer cesar las causas de la alteración del goce pacífico del derecho o, al menos, para evitar que el inicio de la lesión se vuelva violación definitiva del derecho.

b) **amenaza extrema:** una persona se encuentra en este nivel cuando está sometida a una amenaza que cumple con todas las características señaladas anteriormente y además, el derecho que está en peligro es el de 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 autoridades³.

Por lo tanto, en el nivel de amenaza extrema, no sólo el derecho a la seguridad personal está siendo violado sino que, además, también se presenta la amenaza cierta que muestra la inminencia del inicio de la lesión consumada de los derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal. De allí que, cuando la persona esté en este nivel, tiene el derecho a que el Estado le brinde protección especializada.

3) **Daño consumado:** se presenta cuando ya hay una lesión definitiva del derecho a la vida o a la integridad personal. En el evento de presentarse lo segundo, dicha lesión a la integridad personal también genera la protección especial no sólo frente a la integridad personal sino también frente a la vida.”

En ese orden de ideas, aquellas personas sometidas a un nivel de riesgo no

³ Así, en el nivel de amenaza ordinaria, otros derechos, diferentes a la vida y a la integridad personal, pueden estar siendo afectados como, por ejemplo, el derecho a la libertad en el caso de una amenaza de secuestro.

pueden considerarse sujetos de especial protección ni puede solicitar del Estado medidas para mitigar tal riesgo. Lo anterior, porque no están realmente frente a alguna violación del derecho fundamental a la seguridad personal, en el entendido que estos riesgos son propios de la condición humana y deben ser soportados por todas las personas.

Por el contrario, siempre que un ciudadano se enfrente a una amenaza en los términos transcritos en precedencia, es obligación del Estado garantizar la protección y goce efectivo de los derechos, para lo cual debe disponer de medidas eficaces de protección.

Ahora bien, para la Corte Constitucional, la solicitud de protección debe ir acompañada de pruebas suficientes para demostrar, aunque sea de manera sumaria, los hechos en que esta se funda y, de las cuales, la Unidad Nacional de Protección concluyó autónomamente, que el actor se encontraba ante un riesgo ordinario.

Aunado a lo anterior, llama la atención de la Sala que los hechos narrados por el actor datan del 4, 5 y 6 de agosto de 2012 y del 2 de enero de 2013 y que la decisión de la Unidad Nacional de Protección fue proferida el 9 de abril de 2013, no obstante lo cual, la presente acción de tutela el 3 de diciembre de 2013, casi 8 meses después, sin que se advierta justificación para tal demora ni se aporten pruebas de nuevas circunstancias [amenazas o denuncias], que viabilicen la intervención del juez de tutela.

Del mismo modo, debe aclararse que, si después de esas fechas el actor ha recibido nuevas amenazas contra su integridad personal y la de su familia, es necesario que informe las mismas a la Unidad Nacional de Protección, porque no es procedente, por vía de tutela, revocar una decisión que fue adoptada conforme con la solicitud elevada, en atención a nuevos hechos que no han sido objeto de estudio por parte de las entidades competentes.

Finalmente, respecto de las inconformidades planteadas por el señor Herrera Fernández respecto de las presuntas irregularidades en que se incurrió al expedir la sentencia de primera instancia, se observa que debió proponerlas mediante un incidente de nulidad ante el funcionario de primera instancia.

A pesar de lo anterior, debe indicarse que, conforme con el artículo 54 de la Ley 270 de 1996:

“[t]odas las decisiones que las Corporaciones judiciales en pleno o cualquiera de sus salas o secciones deban tomar, requerirán para su deliberación y decisión, de la asistencia y voto de la mayoría de los miembros de la Corporación, sala o sección.

Es obligación de todos los Magistrados participar en la deliberación de los asuntos que deban ser fallados por la Corporación en pleno y, en su caso, por la sala o la sección a que pertenezcan, salvo cuando medie causa legal de impedimento aceptada por la Corporación, enfermedad o calamidad doméstica debidamente comprobadas, u otra razón legal que imponga separación temporal del cargo. La violación sin justa causa de este deber es causal de mala conducta.

El reglamento interno de cada corporación señalará los días y horas de cada semana en que ella, sus salas y sus secciones celebrarán reuniones para la deliberación de los asuntos jurisdiccionales de su competencia.”

En consecuencia, toda vez que la decisión impugnada fue adoptada por dos de los tres magistrados que componen la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo del Quindío, se concluye que tal circunstancia, contrario a lo afirmado por el accionante, no tiene la entidad de desintegrar el *quorum* decisorio, pues, como dispone la norma transcrita, se mantuvo la mayoría necesaria para adoptar la sentencia.

En mérito de lo expuesto el Consejo de Estado, por medio de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

FALLA:

1.- **CONFÍRMASE** el fallo impugnado proferido el 13 de diciembre de 2013 por el Tribunal Administrativo del Quindío dentro de la acción de tutela promovida por Néstor Fabián Herrera Fernández.

2.- Envíese el expediente a la Corte Constitucional para lo de su cargo.

Cópiese, notifíquese, cúmplase.

La anterior providencia fue considerada y aprobada en la sesión de la fecha.

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ
Presidente de la Sección

HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS

MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA

CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ