

## **DERECHO FUNDAMENTAL A LA SEGURIDAD PERSONAL - Protección**

La Constitución Política prevé múltiples referencias a la garantía del derecho a la seguridad personal. Así, por mandato del artículo 2 ibídem las autoridades públicas colombianas están instituidas para brindar protección a las personas, resguardando su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades. Conforme a esta dimensión constitucional de la seguridad personal, ha señalado la Jurisprudencia que el énfasis principal de la labor de protección de las autoridades ha sido el de proveer de manera efectiva las condiciones mínimas de seguridad que posibilitan la existencia de los individuos en sociedad... sin estar expuestos a riesgos extraordinarios de recibir daños en su persona... Así mismo, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, establece en su artículo 3 que: ... Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona. La Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José, establece en su artículo 7 lo siguiente: ... 1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal... El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, por su parte, dispone en su artículo 9 que: ... 1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal. Con base en los mandatos constitucionales mencionados, en los instrumentos internacionales que vinculan al Estado colombiano y en el desarrollo jurisprudencial que ha tenido la protección de la seguridad de las personas en nuestro ordenamiento jurídico, la Corte ha concluido que: ...la seguridad personal, en el contexto colombiano, es un derecho fundamental de los individuos. Con base en él, pueden exigir, en determinadas condiciones, medidas específicas de protección de parte de las autoridades, con el objetivo de prevenir la materialización de cierto tipo de riesgos extraordinarios contra su vida o integridad personal, que no tienen el deber jurídico de soportar, y que las autoridades pueden conjurar o mitigar.

**NOTA DE RELATORIA:** Al respecto, consultar: Corte Constitucional, sentencias T-719 de 2003 y T-339 de 2010.

## **DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL - Autoridades encargadas de analizar y brindar las medidas de protección**

Dentro de las entidades encargadas de analizar y evaluar las situaciones de riesgo y brindar las medidas de protección en Colombia se encuentran la Fiscalía General de la Nación, Policía Nacional y Unidad Nacional de Protección. La Fiscalía General de la Nación como autoridad encargada de adelantar el ejercicio de la acción penal y realizar la investigación de los hechos que revistan las características de un delito, de conformidad con lo previsto en la Resolución No. 0-5101 de 2008 , tiene el deber de proteger a las víctimas, testigos e intervinientes, Fiscales y servidores de la entidad, cuando se encuentren en riesgo de sufrir agresión, por causa o con ocasión de la intervención en un proceso penal de conocimiento de la entidad. Por su parte, la Unidad Nacional de Protección, atendiendo a lo dispuesto en el Decreto 4912 de 26 de diciembre de 2011, modificado por el Decreto 1225 de 2012, es la encargada de organizar el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad de personas, grupos y comunidades que se encuentren 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 del ejercicio de su cargo. Finalmente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 218 de la Constitución Política y la Ley 62 de 1993, el fin primordial de la Policía Nacional es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar que los habitantes del país convivan en paz. Atendiendo a lo previsto en el Decreto 216 de 2010 y la Resolución No. 04244 de 31 de diciembre de 2009, la Dirección de Protección y Servicios Especiales, que hace parte de la Dirección General de la Policía Nacional, es la encargada de diseñar y proponer la reglamentación necesaria para la organización y funcionamiento de los diferentes servicios de seguridad y protección a las personas. Dentro de esa dependencia

existen diferentes áreas de protección dependiendo la especialidad del asunto. Una de ellas se encarga de establecer la necesidad y pertinencia de la implementación de esquemas de seguridad a las personas e instalaciones.

**FUENTE FORMAL:** LEY 62 DE 1993 / CONSTITUCIÓN POLITICA - ARTICULO 218 / DECRETO 4912 DE 2011 / DECRETO 1225 DE 2012 / DECRETO 216 DE 2010

**DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL - Juez de tutela puede adoptar medidas de protección temporales para evitar la consumación del daño**

Al Juez de Tutela no le corresponde analizar la pertenencia o no de una persona a un grupo objeto de protección, y, por tanto, tampoco determinar, en caso en que se acredite un riesgo extraordinario o extremo, cuál es la entidad llamada a garantizar los derechos involucrados, pues para ello dentro del ordenamiento jurídico se ha regulado de manera especial el asunto con miras a que los servidores públicos cumplan sus competencias con sujeción al principio de legalidad. Durante el estudio de la solicitud, empero, sí es necesario, tal como lo hizo el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que ante situaciones especiales se adopten medidas temporales por el Juez Constitucional tendientes a evitar la consumación de un daño irreparable, las cuales se reafirmarán o modificarán una vez las Instituciones a las que se les entregó la obligación de proteger la seguridad de todos los residentes en el país evalúen las circunstancias del caso... Así, aunque se reconoce que es la Unidad Nacional de Protección la que tiene la competencia para determinar si el señor... es objeto de su ámbito de protección y tiene autonomía para analizar su estado de riesgo, es preciso conminarla a que en su estudio aplique en su integridad el marco jurídico vigente. En ese escenario, entonces, se ordenará a la Unidad Nacional de Protección que analice los hechos aducidos por el señor... inicie los trámites para evaluar la condición del accionante y su nivel de riesgo y determine, de ser procedente, las medidas de seguridad que le sean aplicables. Para dichos efectos el señor Germán Gómez González deberá allegar la documentación requerida por la Unidad Nacional de Protección. No obstante lo anterior, hasta que no profiera una decisión al respecto deberá suministrarle, provisionalmente, al accionante las medidas de protección que considere pertinentes. Ahora bien, de llegar a concluir la Unidad Nacional de Protección que el tutelante no es una persona objeto de protección por parte de la entidad, la Policía Nacional deberá, en virtud de la función constitucional que tiene de proteger a los ciudadanos, efectuar el estudio de seguridad pertinente para efectos de decidir si el accionante se encuentra en una situación inminente de riesgo y las medidas que deberán adoptarse al respecto.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION SEGUNDA**

**SUBSECCION B**

**Consejera ponente: BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ (E)**

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de febrero de dos mil catorce (2014)

**Radicación número: 25000-23-41-000-2013-02780-01(AC)**

**Actor: GERMAN GOMEZ GONZALEZ**

**Demandado: MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - POLICIA NACIONAL Y OTROS**

Decide la Sala la impugnación presentada por la Unidad Nacional de Protección, a través del Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, contra la Sentencia de 18 de diciembre de 2013 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección<sup>1</sup>, que tuteló el derecho fundamental a la seguridad personal del señor Germán Gómez González.

## EL ESCRITO DE TUTELA

**GERMÁN GÓMEZ GONZÁLEZ**, a través de apoderado judicial, interpuso acción de tutela contra la Dirección General de la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación por la vulneración de sus derechos constitucionales fundamentales a la vida, igualdad y dignidad humana. Como consecuencia del amparo incoado, solicitó:

- Ordenar a las entidades accionadas que implementen, de manera inmediata y por el tiempo necesario, medidas de protección a su favor, incluyendo aquellas propias de vigilancia e inteligencia, con miras a evitar un nuevo ataque.

Fundó el reclamo constitucional en los siguientes supuestos fácticos y argumentos (fls. 1 a 7):

Como abogado laboralista, radicado en la ciudad de Villavicencio desde hace varios años, ha desempeñado su profesión en defensa de los trabajadores, por lo que la eficacia en su labor le ha costado enemigos en el nicho de la corrupción y el clientelismo.

El 13 de noviembre de 2013, mientras conducía su automóvil en la referida ciudad, fue víctima de un atentado, recibiendo dos proyectiles de bala.

---

<sup>1</sup> Si bien en un primer momento la acción estaba en trámite en la Sección Primera – Subsección A, en atención a la protección invocada y a que dos de los tres Magistrados de la misma se encontraban de permiso, el fallo fue proferido por el Magistrado Ponente y una Magistrada de la Sección Segunda (fl.61).

Por la complejidad de su salud, el 16 de noviembre de la misma anualidad fue desplazado a la ciudad de Bogotá para ser atendido en la Clínica Colombia de SANITAS E.P.S.

El 21 de noviembre de 2013 el señor Otoniel Camargo Ramírez, actuando como agente oficio del accionante, se dirigió a la Unidad de Protección de Víctimas de la Fiscalía General de la Nación dando a conocer, de manera verbal, los hechos. La funcionaria encargada negó la posibilidad de que la entidad interviniera argumentando que era una función privativa de la Policía Nacional. Ante la solicitud de dejar constancia de su petición, la funcionaria lo exhortó a que realizara una petición por escrito.

El 22 de noviembre de 2013, solicitó ante la Dirección General de la Policía Nacional que le brindarían la protección debida a fin de salvaguardar su integridad física y su vida, y evitar un nuevo atentado.

El mismo día, mediante Oficio S-2013-34175/DIPON-SEPRI- 29, el Secretario Privado de la Dirección General de la Policía dio contestación a la petición, indicando que mediante Memorando N° 34163 se había remitido, por competencia, la solicitud al comandante de la Policía Metropolitana de Villavicencio.

Esa respuesta no satisface los requisitos formales y de fondo de un derecho de petición, por cuanto no se brindó una respuesta respecto a la obtención de protección y no se adelantaron las investigaciones para establecer los responsables de los hechos.

Además, la solicitud no debió remitirse a Villavicencio en razón a que por su estado de salud se encontraba radicado en la ciudad de Bogotá. Si bien, es pertinente que en Villavicencio se adelanten las actuaciones para establecer quiénes son los responsables del atentado, en Bogotá es donde se deben tomar las medidas de protección para que no ocurra un nuevo ataque.

La Fiscalía General de la Nación, por su parte, no ha realizado ninguna evaluación, ni se ha puesto en contacto con él o sus familiares, y mucho menos ha adoptado medidas de protección, encontrándose expuesta su integridad física y su vida.

Si la competencia del asunto es privativa de la Policía Nacional, dicha entidad debe determinar los mecanismos de protección de su vida e integridad física, no

obstante, de conformidad con el principio de colaboración, la Unidad de Protección de Víctimas de la Fiscalía General de la Nación, tratándose de una acción urgente, debió comunicar a la Policía Nacional de lo sucedido, antes de condicionar la prestación de seguridad a un trámite engorroso, o adoptar las acciones urgentes a fin de evitar un nuevo atentado.

Mientras se adelanta el trámite interno ante la Fiscalía General de la Nación o la Policía Nacional, se debe salvaguardar su derecho fundamental a la vida, pues de conformidad con el artículo 4º superior debe primar la Constitución frente a normas de inferior jerarquía.

Por lo tanto, se debe omitir la imposición de cualquier trámite y, en su lugar, disponer los medios físicos, humanos y técnicos para proteger su vida.

### **ACTUACIÓN PROCESAL DE INSTANCIA**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección A, mediante Auto de 10 de diciembre de 2013, **admitió** la acción de tutela, **vinculó** al Director del Área de Protección de la Policía Nacional, Jefe de la Oficina de Protección y Asistencia de la Fiscalía General de la Nación y Director General de la Unidad Nacional de Protección; y, **decretó una medida provisional**, ordenando al Director del Área de Protección de la Policía Nacional y al Director de la Unidad Nacional de Protección tomar las medidas necesarias para garantizar la vida e integridad del accionante. (fls. 66 a 69).

### **INFORME RENDIDO EN PRIMERA INSTANCIA**

#### **Fiscalía General de la Nación.-**

Mediante memorial visible de folios 27 a 31 del expediente, el Jefe de la Oficina de Protección y Asistencia de la Fiscalía General de la Nación solicitó declarar improcedente el amparo invocado. Con tal objeto, argumentó que:

Dentro del ordenamiento jurídico Colombiano existen tres sistemas de protección, autónomos e independientes, a saber: el liderado por la Unidad Nacional de Protección, a cargo del Ministerio del Interior; el Programa de Protección y Asistencia para Víctimas y Testigos dentro del Proceso Penal, dirigido por la Fiscalía General de la Nación; y, el Programa de Protección de Justicia y Paz, en cabeza de un grupo de entidades tales como la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio del Interior y la Policía Nacional.

Atendiendo lo anterior, el 5 de diciembre de 2013, de forma verbal, se le explicó al apoderado del accionante que, de conformidad con la Resolución N° 0-5101 de 2008<sup>2</sup>, la competencia para evaluar el riesgo del peticionario era de la Unidad Nacional de Protección, Entidad a la que remitió en esa misma fecha la solicitud presentada.

Ahora bien, la Jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que la Fiscalía General de la Nación es una Entidad autónoma para evaluar el tipo de beneficios que puede conceder a través de la Oficina de Protección y Asistencia, por lo que el Juez Constitucional no puede impartirle órdenes respecto de decisiones que se encuentren ajustadas a derecho, por cuanto extralimitaría sus funciones de garante de derechos fundamentales y del debido proceso.<sup>3</sup>

Respecto a la calificación del nivel de riesgo, las decisiones sobre medidas de protección o asistencia social, la vinculación, desvinculación o exclusión, la entidad competente es la Unidad Nacional de Protección, razón por la cual la solicitud del tutelante fue remitida a la misma.

Las medidas de protección dadas a las personas vinculadas al Programa de Protección son financiadas con recursos públicos, por ello su destinación debe encontrarse autorizada por la Ley y/o los reglamentos, de donde se colige que no se puede obligar a la Oficina de Protección y Asistencia a proteger personas que no cumplen con los requisitos exigidos.

Caso distinto ocurre con la Policía Nacional ya que tiene competencia general, es decir, no existe un grupo poblacional a su cargo sino que tiene el deber de propender por la protección de toda la comunidad.

### **LA SENTENCIA DE TUTELA IMPUGNADA**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la Sentencia de 18 de diciembre de 2013, tuteló el derecho fundamental a la integridad personal del señor Germán Gómez González y ordenó al Director General de la Unidad Nacional de Protección que, dentro de las 48 horas siguientes, brindara medidas de protección permanentes a favor del tutelante, dando continuidad a las medidas provisionales que fueron adoptadas. Basó su decisión en los siguientes argumentos (fls. 52 a 61):

---

<sup>2</sup> Por medio de la cual se regula el Programa de Protección a Víctimas y Testigos a cargo de la Fiscalía General de la Nación.

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-532 de 1995, jurisprudencia reiterada en la Sentencia C-171 de 1993.

Luego de referirse al alcance del derecho a la seguridad personal<sup>4</sup>; a los criterios constitutivos de amenaza<sup>5</sup>; a las disposiciones del Decreto 4912 de 2011, modificado por el Decreto 1225 de 2012, que organizan el programa de amparo a los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad de personas, grupos y comunidades a cargo de la Unidad Nacional de Protección<sup>6</sup>, afirmó que, si bien no se allegó prueba de la amenaza al señor Germán Gómez González, ante la evidencia del ataque que sufrió, constatado por las diferentes notas periodísticas, el requisito de un riesgo real e individual se cumplió.

El accionante, continuó, es un abogado laboralista que ha enfocado su actividad en la defensa de los derechos humanos de los trabajadores, razón por la cual su temor se desprende del desarrollo de su profesión, que lo ha dejado en una situación de riesgo<sup>7</sup>.

La inminencia del peligro se encontró probada desde un primer momento, razón por la cual se ordenó la adopción inmediata de medidas provisionales de protección a favor del señor Germán Gómez González.

Ahora bien, aunque no se pueda realizar un juicio concluyente sobre el origen de las amenazas que dieron lugar al atentado del actor, corresponde a la Unidad Nacional de Protección, autoridad competente, adoptar las medidas necesarias para garantizar la vida e integridad personal del señor Gómez González, previéndose que con posterioridad, con base en estudios específicos de medidas de protección, se modifiquen las decisiones adoptadas.

## **DE LA IMPUGNACIÓN**

Mediante escrito visible de folios 82 a 90, la Unidad Nacional de Protección, a través de la Asesora del Despacho del Director (E) de las funciones del Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, impugnó el fallo de Primera Instancia argumentando que

---

<sup>4</sup> Aspecto que abordó con apoyo en la Sentencia T-719 de 2003, M.P. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>5</sup> Con base en las Sentencias de la Corte Constitucional Sentencias T-349 de 1993 M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo; y, T-718 de 2010, M.P. Dr. Luis Ernesto Vargas Silva

<sup>6</sup> Conforme al artículo 3º numeral 16 y 17.

<sup>7</sup> Para sustentar su argumento trae a colación un informe rendido por el Colectivo José Alvear Restrepo, según el cual durante el año 2012 se presentaron 355 ataques a defensores de derechos humanos, de los cuales 69 fueron homicidios.

la acción de tutela no es procedente, pues el accionante nunca allegó solicitud de protección a la Entidad y, en consecuencia, la entidad no ha transgredido los derechos fundamentales invocados.

Aunado a lo anterior, el tuelante cuenta con otras acciones y medios para proteger sus derechos amenazados o vulnerados.

Así, de conformidad con el Decreto 4912 de 2011, modificado por el Decreto 1225 de 2012, los abogados no hacen parte de la población objeto de protección por parte de la Unidad Nacional de Protección, no obstante, de considerarse procedente su amparo, debe adelantarse un procedimiento ordinario para tal fin.

Para lo anterior, el señor Germán Gómez González debe radicar una petición ante el Grupo de Gestión donde demuestre que es población objeto del programa, y la conexión directa entre la amenaza y el ejercicio profesional que desarrolla, allegando los respectivos documentos de soporte; luego, la Entidad se encargará de recopilar la información “in situ”<sup>8</sup>; y, procederá a analizar y evaluar el riesgo en que se encuentra, para determinar las medidas idóneas a implementar en su caso particular.

Si bien las medidas de protección solicitadas por el señor Germán Gómez González se fundan en el hecho de que hace parte de la población referida en el numeral 14 del artículo 6 del Decreto 4912 de 2011<sup>9</sup>, este no demostró que con su trabajo está dedicado a la protección de derechos humanos o infracciones al derecho internacional humanitario, pues el mismo aduce que solo es un abogado laboralista.

Por lo anterior, se colige que la Unidad Nacional de Protección se encuentra imposibilitada jurídicamente para asignarle medidas de protección.

El *A quo* ordenó implementar medidas de protección permanentes a favor del señor Germán Gómez González, lo que es contradictorio con los principios de idoneidad y temporalidad previstos en el Decreto 4912 de 2011, que indican que son de carácter temporal y se mantendrán mientras subsista el riesgo extraordinario, o hasta cuando la persona se encuentre en el cargo<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Entiéndase por esta a la entrevista directa al solicitante, información del caso a las autoridades locales, policivas y defensoría del pueblo, denuncias a Autoridades Judiciales, entes de control, etc.

<sup>9</sup> “Artículo 6. Protección de personas en situación de riesgo extraordinario o extremo. Son objeto de protección en razón del riesgo:  
(...)

14) Apoderados o profesionales forenses que participen en procesos judiciales o disciplinarios por violaciones de derechos humanos o infracciones al derecho internacional humanitario

<sup>10</sup> Sustenta sus argumentos en la Sentencia del Consejo de Estado – Sección Segunda de 3 de mayo de 2012, M.P. Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila, Exp. N° 2012-00103-01; jurisprudencia



A fin de acatar el fallo de conformidad con el artículo 40 del Decreto 4912 de 2011, continuó, esta entidad se puso en contacto, vía telefónica, con el accionante y a través del Oficio N° 13-00034972 de 20 de diciembre de 2013, con el fin de que proporcionara la documentación que acreditara que hace parte de la población objeto de protección y la conexión directa entre el riesgo y el ejercicio de la actividad que desempeña; no obstante, el señor Germán González Gómez ha sido renuente en la entrega de la información, por ello se solicita que se conmine al interesado a realizar el trámite respectivo, para establecer las medidas de protección idóneas.

Por otra parte, los artículos 2, 217 y 218 de la Constitución Política preceptúan que el derecho a la seguridad es una obligación a cargo de los organismos de seguridad que integran la Fuerza Pública, en cabeza del Ministerio de Defensa Nacional. Con base, en estos preceptos Constitucionales, la Ley 62 de 1993 estableció que la Policía Nacional hace parte de las Autoridades de la República, por lo tanto, está creada para proteger a todas las personas residentes en el país, en su vida, honra, bienes, derechos y libertades.

De las acotaciones hechas se concluye que, de conformidad con la órbita de las competencias y funciones de la Unidad Nacional de Protección, se configura en el presente caso la falta de legitimación por pasiva, por cuanto las obligaciones jurídicas son exigibles respecto de quien se encuentre llamado expresamente por la Ley, en el *sub examine* la Policía Nacional, quien adoptó las medidas de protección pertinentes a favor del señor Germán Gómez González desde que el *A quo* lo ordenó.

## **CONSIDERACIONES**

### **Problema jurídico.**

Consiste en determinar si la Oficina de Protección de Víctimas de la Fiscalía General de la Nación, Policía Nacional y la Unidad Nacional de Protección han vulnerado los derechos invocados por Germán Gómez González, al negarle las medidas de protección para contrarrestar el riesgo extraordinario al que está expuesta su vida e integridad, como consecuencia de un ataque recibido en su contra el 13 de noviembre de 2013 por el ejercicio de su profesión<sup>11</sup>.

---

acogida por el Tribunal Superior de Bogotá – Sala Penal en Sentencia de 19 de noviembre de 2013.

<sup>11</sup> Abogado laboralista.

### **De lo probado en el proceso.**

- El 21 de noviembre de 2013, el señor Otoniel Camargo Ramírez, actuando como agente oficioso, solicitó ante la Oficina de Protección y Asistencia de Víctimas de la Fiscalía General de la Nación que se adoptaran las medidas de protección urgentes e inmediatas a favor de la integridad personal y vida del señor Germán Gómez González, víctima de un atentado el 13 del mismo mes y año, donde recibió dos disparos (fls. 9 a 13).

- El accionante solicitó, además, ante la Dirección General de la Policía Nacional que se le brindaran las medidas de protección necesarias para su seguridad.

-Mediante Oficio N° S-2013-343175/ DIPON–SEPRI-29 de 22 de noviembre de 2013, el Secretario Privado de la Dirección General de la Policía Nacional dio respuesta a la solicitud, informando que por competencia se había remitido al Comandante de la Policía Metropolitana de Villavicencio (fl. 14).

- Con Oficio N° 13054 de 5 de diciembre de 2013, el Jefe de la Oficina del Programa de Protección y Asistencia de la Fiscalía General de la Nación respondió la solicitud del señor Germán Gómez González, manifestando que la Entidad no podía hacer estudios de evaluación ni disponer medidas de protección a su favor, por no ser parte de la población objeto de amparo a su cargo; aunado a ello le informaron que por competencia la petición había sido remitida a la Unidad Nacional de Protección (fls. 32 y 33).

- Mediante Oficio N° 13055 de 5 de diciembre de 2013, el Jefe de la Oficina de Protección y Asistencia de la Fiscalía General de la Nación remitió por competencia a la Unidad Nacional de Protección la solicitud de medidas de protección hecha por el señor Germán Gómez González (fl. 42).

- Dentro del trámite de la presente acción, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección A, mediante Auto de 10 de diciembre de 2013<sup>12</sup>, ordenó, entre otras cosas, rendir informe a la Policía Nacional, al día siguiente a su notificación (fl. 10).

- El 13 de diciembre del mismo año, el Subdirector de la Dirección de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional manifestó que remitió la acción de tutela, por competencia, a la Policía Metropolitana de Bogotá, con el fin de que realizaran las acciones pertinentes para atender la decisión judicial (fl. 24).

---

<sup>12</sup> Notificado el 11 de diciembre de 2013.

- El 14 de diciembre de la misma anualidad, el Investigador Seccional de Investigación Criminal SIJIN de la Policía Metropolitana de Bogotá se desplazó a la residencia del señor Gómez González a hacer entrega de las recomendaciones de seguridad personal, y al CAI Modelo perteneciente a la Estación de Policía San Fernando a dejar consigna especial de la medida provisional, para que la patrulla del cuadrante pasara revista en los tres turnos al accionante (fl. 44 a 50).

### **Normativa y jurisprudencia aplicables.**

La Constitución Política prevé múltiples referencias a la garantía del derecho a la seguridad personal. Así, por mandato del artículo 2° ibídem las autoridades públicas colombianas están instituidas para brindar *protección* a las personas, resguardando su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades.

Conforme a esta dimensión constitucional de la seguridad personal, ha señalado la Jurisprudencia que el énfasis principal de la labor de protección de las autoridades ha sido el de proveer de manera efectiva las condiciones mínimas de seguridad que posibilitan la existencia de los individuos en sociedad, “... *sin estar expuestos a riesgos extraordinarios de recibir daños en su persona...*”<sup>13</sup>.

Al respecto, en providencia T-339 de 2010 la Corte Constitucional manifestó que:

“(...)”

*4. En este orden, el derecho fundamental a la seguridad personal ha sido definido por esta Corporación como aquel que faculta a las personas para recibir protección adecuada por parte de las autoridades públicas, en aquellos casos en los cuales están expuestas a riesgos excepcionales que no tienen el deber jurídico de soportar.*

(...)”.

Así mismo, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, establece en su artículo 3° que: “... *Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona ...*”.

---

<sup>13</sup> Corte Constitucional, sentencia T-719 de 2003.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José<sup>14</sup>, establece en su artículo 7° lo siguiente: “... 1. *Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales...*”

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>15</sup>, por su parte, dispone en su artículo 9 que: “... 1. *Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales...*”.

Con base en los mandatos constitucionales mencionados, en los instrumentos internacionales que vinculan al Estado colombiano y en el desarrollo jurisprudencial que ha tenido la protección de la seguridad de las personas en nuestro ordenamiento jurídico, la Corte ha concluido que “... *la seguridad personal, en el contexto colombiano, es un derecho fundamental de los individuos. Con base en él, pueden exigir, en determinadas condiciones, medidas específicas de protección de parte de las autoridades, con el objetivo de prevenir la materialización de cierto tipo de riesgos extraordinarios contra su vida o integridad personal, que no tienen el deber jurídico de soportar, y que las autoridades pueden conjurar o mitigar ...*”<sup>16</sup>.

Ahora bien, en atención al nivel de su tolerabilidad, la Corte Constitucional desde la Sentencia T-719 de 2003<sup>17</sup>, fijó una escala del riesgo, acudiendo a criterios tales como el principio de igualdad de cargas públicas y el título jurídico en virtud del cual se reclama la protección especial; aclarando, además, ese concepto y el de amenaza; y, precisando que ante riesgos mínimos (internos de la persona) y ordinarios (causados también por factores externos) no se activa una obligación especial de protección en cabeza del Estado, sino la normal que debe desplegar con el objeto de conservar la tranquilidad y garantizar los derechos de todos los habitantes.

A continuación, se presenta el riesgo excepcional o el de amenaza extraordinaria, en el cual sí existen elementos objetivos que permiten establecer que la persona que lo alega está efectivamente ante una situación que exige de medidas positivas -con contenido prestacional- a cargo del Estado, con el ánimo de evitar la

---

<sup>14</sup> Incorporada al ordenamiento colombiano mediante la Ley 16 de 1972.

<sup>15</sup> Aprobado mediante Ley 74 de 1968.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> La tesis adoptada en esta providencia fue posteriormente revisada en la Sentencia T-339 de 2010.

consumación de su amenaza. Este riesgo, o mejor amenaza, tiene que reunir las siguientes características según lo sostenido en la Sentencia T-339 de 2010:

- “(...) 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.*
- (...)”.*

En un nivel superior, ante eventualidades en las que ya no se reclama la protección del derecho a la seguridad personal sino el de la vida y la integridad se encuentran: la amenaza extrema o riesgo extremo y el daño consumado o riesgo consumado.

Atendiendo al asunto sometido a consideración, dentro de las entidades encargadas de analizar y evaluar las situaciones de riesgo y brindar las medidas de protección en Colombia se encuentran la Fiscalía General de la Nación, Policía Nacional y Unidad Nacional de Protección.

La Fiscalía General de la Nación como autoridad encargada de adelantar el ejercicio de la acción penal y realizar la investigación de los hechos que revistan las características de un delito, de conformidad con lo previsto en la Resolución No. 0-5101 de 2008<sup>18</sup>, tiene el deber de proteger a las **víctimas, testigos e intervinientes, Fiscales y servidores de la entidad**, cuando se encuentren en riesgo de sufrir agresión, por causa o con ocasión de la intervención en un proceso penal de conocimiento de la entidad.

---

<sup>18</sup> “Por medio de la cual se reglamenta el Programa de Protección y Asistencia a Testigos, Víctimas e intervinientes en el proceso penal de la Fiscalía General de la Nación.”

Por su parte, la Unidad Nacional de Protección, atendiendo a lo dispuesto en el Decreto 4912 de 26 de diciembre de 2011, modificado por el Decreto 1225 de 2012, es la encargada de organizar el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad de personas, grupos y comunidades que se encuentren 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 del ejercicio de su cargo<sup>19</sup>.

Finalmente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 218 de la Constitución Política y la Ley 62 de 1993, el fin primordial de la Policía Nacional es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar que los **habitantes** del país convivan en paz.

Atendiendo a lo previsto en el Decreto 216 de 2010<sup>20</sup> y la Resolución No. 04244 de 31 de diciembre de 2009<sup>21</sup>, la Dirección de Protección y Servicios Especiales, que hace parte de la Dirección General de la Policía Nacional, es la encargada de

---

<sup>19</sup> “(...) **Artículo 6°. Protección de personas en situación de riesgo extraordinario o extremo.** Son objeto de protección en razón del riesgo:

1. Dirigentes o activistas de grupos políticos y especialmente de grupos de oposición
2. Dirigentes, representantes o activistas de organizaciones defensoras de derechos humanos, de víctimas, sociales, cívicas, comunales o campesinas.
3. Dirigentes o activistas sindicales.
4. Dirigentes, representantes o activistas de organizaciones gremiales.
5. Dirigentes, Representantes o miembros de grupos étnicos.
6. Miembros de la Misión Médica
7. Testigos de casos de violación a los derechos humanos y de infracción al Derecho Internacional Humanitario.
8. Periodistas y comunicadores sociales.
9. Víctimas de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, incluyendo dirigentes, líderes, representantes de organizaciones de población desplazada o de reclamantes de tierras en situación de riesgo extraordinario o extremo.
10. Servidores públicos que tengan o hayan tenido bajo su responsabilidad el diseño, coordinación o ejecución de la política de derechos humanos y paz del Gobierno Nacional.
11. Ex servidores públicos que hayan tenido bajo su responsabilidad el diseño, coordinación o ejecución de la Política de Derechos Humanos o de Paz del Gobierno Nacional.
12. Dirigentes del Movimiento 19 de Abril M-19, la Corriente de Renovación Socialista, CRS, el Ejército Popular de Liberación, EPL, el Partido Revolucionario de los Trabajadores, PRT, el Movimiento Armado Quintín Lame, MAQL, el Frente Francisco Garnica de la Coordinadora Guerrillera, el Movimiento Independiente Revolucionario Comandos Armados, MIR, COAR y las Milicias Populares del Pueblo y para el Pueblo, Milicias Independientes del Valle de Aburrá y Milicias Metropolitanas de la ciudad de Medellín, que suscribieron acuerdos de paz con el Gobierno Nacional en los años 1994 y 1998 y se reincorporaron a la vida civil.
13. Dirigentes, miembros y sobrevivientes de la Unión Patriótica y del Partido Comunista Colombiano.
14. **Apoderados o profesionales forenses que participen en procesos judiciales o disciplinarios por violaciones de derechos humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario**
15. Docentes de acuerdo a lo establecido en la Resolución 1240 de 2010 del Ministerio de Educación Nacional, sin perjuicio de las responsabilidades de protección del Ministerio de Educación estipuladas en la misma.
16. Hijos y familiares de ex Presidentes y ex Vicepresidentes de la República.
17. Servidores públicos, con excepción de aquellos mencionados en el numeral d) del presente artículo, y los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación quienes tienen su propio marco normativo para su protección.
18. Embajadores y Cónsules extranjeros acreditados en Colombia.
19. Autoridades religiosas.(...) (Negrilla fuera de texto).

<sup>20</sup> “Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Defensa”.

<sup>21</sup> “Por la cual se define la estructura orgánica interna y se determinan las funciones de la Dirección de Protección y Servicios especiales y se deroga la Resolución 02062 del 15 de junio de 2007”

diseñar y proponer la reglamentación necesaria para la organización y funcionamiento de los diferentes servicios de seguridad y protección a las personas.

Dentro de esa dependencia existen diferentes áreas de protección dependiendo la especialidad del asunto. Una de ellas se encarga de establecer la necesidad y pertinencia de la implementación de esquemas de seguridad a las personas e instalaciones<sup>22</sup>.

### **Caso Concreto.**

El accionante solicitó el otorgamiento de medidas de protección en razón a que, por su profesión como Abogado Laboralista, fue objeto de un atentado.

Teniendo en cuenta lo antes expuesto, considera la Sala que la Fiscalía General de la Nación no es la entidad competente para brindar medida alguna al tutelante, por cuanto él no alega una condición de aquéllas de las que se ocupa esa Institución a través de su programa de protección.

Además, la Fiscalía General de la Nación, con ocasión de la petición incoada por el actor, a través de su agente oficioso, concluyó que, en efecto, por los hechos alegados por el interesado ella no tenía competencia para otorgarle lo solicitado y en consecuencia remitió la petición a la Unidad Nacional de Protección.

- Por su parte la Unidad Nacional de Protección afirmó en el escrito de impugnación que no es la encargada para brindar lo solicitado por el señor Gómez González, en atención a que no probó su condición de persona objeto de protección a cargo de la entidad<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup>[http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/UNIDADES\\_POLICIALES/Direcciones\\_tipo\\_Operativas/Direccion\\_Servicios\\_Especializados/Areas](http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/UNIDADES_POLICIALES/Direcciones_tipo_Operativas/Direccion_Servicios_Especializados/Areas).

<sup>23</sup> “(...) 14. Apoderados o profesionales forenses que participen en procesos judiciales o disciplinarios por violaciones de derechos humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario (...)”

Al respecto, tal como se ha considerado en otras oportunidades, al Juez de Tutela no le corresponde analizar la pertenencia o no de una persona a un grupo objeto de protección, y, por tanto, tampoco determinar, en caso en que se acredite un riesgo extraordinario o extremo, cuál es la entidad llamada a garantizar los derechos involucrados, pues para ello dentro del ordenamiento jurídico se ha regulado de manera especial el asunto con miras a que los servidores públicos cumplan sus competencias con sujeción al principio de legalidad.

Durante el estudio de la solicitud, empero, sí es necesario, tal como lo hizo el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que ante situaciones especiales se adopten medidas temporales por el Juez Constitucional tendientes a evitar la consumación de un daño irreparable, las cuales se reafirmarán o modificarán una vez las Instituciones a las que se les entregó la obligación de proteger la seguridad de todos los residentes en el país evalúen las circunstancias del caso.

Aunado a lo anterior, debe advertirse que, en ejercicio de su misión constitucional y legal, no es de recibo que la Unidad Nacional de Protección, *prima facie*, considere que la situación del accionante no se enmarca dentro del numeral 14, artículo 6º del Decreto 4912 de 2011, modificado por el artículo 2º del Decreto 1225 de 2012, así:

“(…)

*14. Apoderados o profesionales forenses que participen en procesos judiciales o disciplinarios por violaciones de derechos humanos o infracciones al derecho internacional humanitario.*

(…)”.

Y ello es así, en la medida en que, por un lado, el derecho al trabajo es un bien ius fundamental reconocido tanto en la Constitución Política como en tratados internacionales que forman parte de nuestro sistema interno; y, por otro, su defensa, bajo determinadas condiciones, sí pueden ser de tal trascendencia que se pueda inscribir en el supuesto normativo antes mencionado. Así, aunque se reconoce que es la Unidad Nacional de Protección la que tiene la competencia para determinar si el señor Gómez González es objeto de su ámbito de protección



y tiene autonomía para analizar su estado de riesgo, es preciso conminarla a que en su estudio aplique en su integridad el marco jurídico vigente.

En ese escenario, entonces, se ordenará a la Unidad Nacional de Protección que analice los hechos aducidos por el señor Germán Gómez González, inicie los trámites para evaluar la condición del accionante y su nivel de riesgo y determine, de ser procedente, las medidas de seguridad que le sean aplicables.

Para dichos efectos el señor Germán Gómez González deberá allegar la documentación requerida por la Unidad Nacional de Protección.

No obstante lo anterior, hasta que no profiera una decisión al respecto deberá suministrarle, provisionalmente, al accionante las medidas de protección que considere pertinentes.

Ahora bien, de llegar a concluir la Unidad Nacional de Protección que el tutelante no es una persona objeto de protección por parte de la entidad, la Policía Nacional deberá, en virtud de la función constitucional que tiene de proteger a los ciudadanos, efectuar el estudio de seguridad pertinente para efectos de decidir si el accionante se encuentra en una situación inminente de riesgo y las medidas que deberán adoptarse al respecto.

En ese orden de ideas:

- Se confirmará parcialmente el numeral 1º de la Sentencia impugnada en cuanto amparó el derecho a la seguridad personal del accionante; y,
- Se modificará en lo demás, esto es, en cuanto le impuso al Director General de la Unidad Nacional de Protección brindar las medidas permanentes de protección, para en su lugar,

- Ordenar a la Unidad Nacional de Protección, a través de su Representante Legal, que, en el término de 48 horas, inicie los trámites para evaluar la condición del accionante y, hasta tanto profiera una decisión al respecto, le brinde las medidas de seguridad pertinentes.
- Ordenar a la Policía Nacional continuar prestándole las medidas otorgadas al tutelante hasta que la Unidad Nacional de Protección profiera una decisión y, que de ser negativa, inicie, dentro del término de 48 horas siguientes, el estudio del nivel de riesgo del accionante.
- Se conminará al tutelante para que allegue los documentos que le soliciten las entidades antes referidas, para efectos de analizar su condición y nivel de riesgo.

### **DECISIÓN**

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

### **FALLA**

**CONFÍRMASE** parcialmente el numeral 1° de la Sentencia de 18 de diciembre de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que tuteló el derecho fundamental a la seguridad personal del señor Germán Gómez González.

**MODIFÍCASE** en lo demás el numeral 1° de la Sentencia impugnada, para en su lugar,

**ORDÉNASE** a la Unidad Nacional de Protección, a través de su Representante Legal, que, dentro del término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la providencia, inicie los trámites para evaluar la condición del accionante y su nivel de riesgo y que, hasta tanto profiera una decisión al respecto, le brinde las medidas de seguridad pertinentes al señor Germán Gómez González, de conformidad con lo establecido en la parte motiva de esta providencia.

**ORDÉNASE** a la Policía Nacional, a través de su Representante Legal, continuar prestándole las medidas otorgadas al tutelante hasta que la Unidad Nacional de Protección profiera una decisión y, que de ser negativa, inicie, dentro del término de 48 horas siguientes, el estudio del nivel de riesgo del accionante.

**CONMÍNASE** al señor Germán Gómez González para que allegue los documentos que le sean solicitados por la Unidad Nacional de Protección y la Policía Nacional, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**Cópiese, notifíquese, cúmplase, remítase copia al Tribunal de origen y envíese a la Corte Constitucional para su eventual revisión.**

La presente providencia fue discutida en la Sala de la fecha.

**BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ**

**GERARDO ARENAS MONSALVE**