

**PROTECCION ESPECIAL DEL ESTADO - Sujetos de protección / BENEFICIARIO DE PROTECCION ESPECIAL - Representante legal de empresa miembro del gremio de transportadores / ACCION DE TUTELA - Se ordena a la Policía Metropolitana de Popayán brindar acompañamiento temporal de agente y a la Dirección Nacional de Protección realizar la valoración de riesgo actual**

Corresponde a la Sala determinar, por una parte, si el accionante hace parte del grupo de personas que requieren especial protección del Estado y, por otra, si el término dado por el a quo resulta razonable y proporcionado, de acuerdo con el procedimiento que debe seguirse en este tipo de casos... Advierte la Sala que tal como se expuso en la providencia, es posible tener como un sujeto pasible de protección al actor, quien pertenece al gremio de transportadores, concretamente manifiesta ser el representante legal de Transportes Pubenza Ltda y quien ha sido objeto de múltiples amenazas, entre ellas, de grupos armados al margen de la ley... Tal como se dispone en el mencionado artículo 6 del Decreto 4912 de 2012, modificado por el Decreto 1225 de 2012, son objeto de protección en razón del riesgo, entre otros, dirigentes, representantes o activistas de organizaciones gremiales, en este caso, el gremio de los transportadores que se ha visto afectado con las amenazas e intentos de homicidio como ocurrió con el accionante quien, una vez fue interceptado y le propinaron tiros al automóvil en el que se desplazaba - que según dijo era blindado, lo que impidió que muriera en el momento -, denunció el atentado a la Policía Nacional quien le suministró de manera temporal un Agente de la institución para que lo acompañara permanentemente por un lapso de 3 meses mientras adelantaba las gestiones ante la Dirección Nacional de Protección. Teniendo en cuenta que, como se dijo, el actor encuadra dentro de las personas que son posibles beneficiarias de la protección especial, la Sala encuentra razonables los argumentos del tribunal de primera instancia, así como también de la orden dirigida a que se llevara a cabo la valoración del riesgo actual del accionante, sumado al acompañamiento por parte de la Policía Metropolitana de Popayán, hasta que se determinara por la Dirección Nacional del Riesgo, las condiciones en las que se encuentra el actor.

**FUENTE FORMAL:** DECRETO 1225 DE 2012 / DECRETO 4912 DE 2012 - ARTICULO 1 / DECRETO 4912 DE 2012 - ARTICULO 3 / DECRETO 4912 DE 2012 - ARTICULO 6

**NOTA DE RELATORIA:** En relación con casos similares, buscar sentencia del 16 de diciembre de 2013, de esta Corporación, exp. 2013-05826-01, C.P. Hugo Fernando Bastidas.

**ACCION DE TUTELA - Se amplía término concedido a la Dirección Nacional de Protección para realizar valoración del riesgo**

Por último cabe señalar que si bien en el fallo se dio el término de diez (10) días contados a partir de la notificación de la presente providencia para que la Unidad Nacional de Protección realizara el correspondiente estudio y la valoración del riesgo que actualmente presenta el actor, este resulta ser insuficiente como lo advierte dicha entidad en el escrito de impugnación, para llevar a cabo el procedimiento que además, se encuentra reglado en las normas - Decreto 4912 de 2011 modificado por el Decreto 1225 de 2012 -... Estas especiales condiciones y etapas del procedimiento que deben surtirse hacen que la entidad accionada tenga razón en cuanto a que se modifique el término otorgado inicialmente por el a quo. En consecuencia, la orden se modificará en el sentido de señalar que la respectiva evaluación y valoración se hará en los términos que determine la ley.

Por lo expuesto, la Sala confirmará la decisión de primera instancia y la modificará pero sólo en cuanto al término concedido para el cumplimiento de la orden.

**FUENTE FORMAL:** DECRETO 1225 DE 2012 / DECRETO 4912 DE 2012

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION CUARTA**

**Consejero ponente: JORGE OCTAVIO RAMIREZ RAMIREZ**

Bogotá, D.C., siete (7) de mayo de dos mil quince (2015)

**Radicación número: 19001-23-33-000-2014-00107-01(AC)**

**Actor: EDILIO ANTONIO VILLAMARIN ORDONEZ**

**Demandado: MINISTERIO DEL INTERIOR - UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION Y OTRO**

La Sala decide la impugnación interpuesta por la Unidad Nacional de Protección, contra la sentencia del 4 de abril de 2014<sup>1</sup>, proferida por el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA<sup>2</sup>, que accedió a las pretensiones del escrito de tutela. Lo resuelto por el a quo fue o siguiente:

*“PRIMERO: TUTELAR el derecho fundamental a la seguridad personal del señor Edilio Antonio Villamarín Ordoñez, de conformidad con las consideraciones de esta providencia.*

*SEGUNDO: ORDENAR a la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN DEL MINISTERIO DEL INTERIOR que en el término de diez (10) días contados a partir de la notificación de la presente providencia, realice a través de su dependencia competente la valoración del riesgo actual de señor EDILIO ANTONIO VILLAMARÍN ORDOÑEZ. A su vez la Policía Metropolitana de Popayán deberá brindar el acompañamiento que le venía prestando al señor VILLAMARÍN ORDOÑEZ, hasta tanto la Unidad Nacional de Protección determine el riesgo en el que se encuentra e accionante, luego de lo cual se deberán adoptar las medidas de seguridad que el mencionado riesgo exija, de acuerdo con la ley”.*

<sup>1</sup> A pesar de haberse proferido el fallo de primera instancia el día 4 de abril de 2014, el expediente fue recibido por esta Corporación el 12 de marzo de 2015 (folios 149).

<sup>2</sup> La acción de tutela se instauró el 14 de marzo de 2014.

## ANTECEDENTES

El señor EDILIO ANTONIO VILLAMARÍN ORDOÑEZ, quien actúa en nombre propio, instauró acción de tutela contra la Nación - Ministerio del Interior - Unidad Nacional de Protección y la Policía Nacional, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la vida y a la protección personal y familiar.

### 1. Hechos relevantes

Del expediente, se advierten como hechos relevantes los siguientes:

1.1. El accionante manifestó que actualmente es el representante legal de la empresa TRANSPORTES PUBENZA LTDA que presta su servicio público de transporte colectivo urbano de pasajeros en el Municipio de Popayán (Cauca).

1.2. Dijo que desde que desempeña su actividad laboral y comercial, se han presentado diferentes acciones de delincuencia organizada, tales como extorciones, secuestro, retención e incineración de vehículos, de lo cual tiene pleno conocimiento tanto la autoridad policial como judicial, además por ser un hecho notorio y público.

1.3. Manifestó que tanto él como su familia han sido objeto de amenaza y que pese a ponerlo en conocimiento de las autoridades a la fecha no hay ninguna acción positiva.

1.4. Advirtió que el último caso se presentó el 3 de diciembre de 2013, cuando cerca de su lugar de residencia fue objeto de un atentado con disparos dirigidos al vehículo en el que se desplazaba, escena a la que acudió la Policía quien comprobó los daños causados. Dijo además, que de ese evento logró salir ileso al ser blindado el automotor en el que se desplazaba.

1.5. Que con ocasión de este acontecimiento, la Policía le facilitó de manera temporal por tres (3) meses un Agente para que le brindara seguridad, pero que pasado este tiempo quedó sin protección.

1.6. Señaló que acudió a la Unidad Nacional de Protección con el fin de que se le brindara un esquema de seguridad, el cual le fue negado con el argumento de que el riesgo al que estaba expuesto no se encuentra enmarcado dentro de las personas que ameritan cuidado especial del Estado, dejando de lado que es un empresario del transporte que presta un servicio esencial a la comunidad.

1.7. Sostuvo que el 3 de enero de 2014 solicitó a la Policía un estudio de seguridad y que ha denunciado los delitos de extorsión y tentativa de homicidio ante la Fiscalía, sin conocer el resultado, estando su vida en peligro, máxime cuando la fuente principal de las amenazas provienen de la guerrilla.

## **2. Pretensiones**

Las pretensiones de la acción de tutela son las siguientes:

*“Por lo que solicito respetuosamente al señor juez tutelar mis derechos fundamentales a la vida, a la protección personal y familiar, y en consecuencia ordenar que en un término no superior a 48 horas, mis tutelados realicen los procedimientos necesarios para que se garanticen los derechos tutelares, se me brinde protección suficiente y necesaria para salvaguardar mi identidad personal”.*

## **3. Fundamentos de la acción**

Los argumentos del escrito de tutela se centran en la protección especial que busca el actor al considerar que su vida corre peligro, por ser el representante legal de TRANSPORTES PUBENZA LTDA y tener antecedentes y amenazas contra su vida y la de su familia.

Dijo que la Unidad Nacional de Protección debe realizar un estudio de las personas que lo ameritan, como en su caso.

## **4. Trámite procesal**

Mediante auto del 20 de marzo de 2014, se admitió la acción de tutela y se ordenó notificar a las partes (fl. 54).

## **5. Intervenciones**

5.1. La **Unidad Nacional de Protección**, indicó que el 5 de diciembre de 2013, el accionante se acercó a la Unidad Operativa Administrativa Regional Popayán, donde diligenció el formulario de inscripción para el programa de prevención y protección y que, posteriormente esa documentación fue enviada a la Coordinación de Gestión del Servicio quienes luego de verificar el nexo causal y la pertenencia a la población objeto del programa de protección que lidera la entidad, resolvió no dar viabilidad a la solicitud de protección allegada por el accionante, situación que le fue comunicada mediante Oficio No. OFI13-00033854.

Además de la respuesta enviada al actor, manifestó que el caso fue remitido al Coronel Iván Ramírez Pérez Manzano, Comandante del Departamento de Policía de Cauca, con el fin de que se tomaran las medidas de protección del derecho a la vida e integridad personal.

Que igualmente se remitió el caso del accionante a la Fiscalía General de la Nación, con el fin de que se realizaran las investigaciones a que hubiera lugar y obrara dentro de la investigación que actualmente cursa en la Fiscalía 2 Especializada de Popayán.

5.2. La **Policía Metropolitana de Popayán**, manifestó que al actor se le otorgó un servidor de la policía con el fin de que le brindara acompañamiento por tres meses, lapso durante el cual el señor Villamarín realizaría las diligencias del caso ante la Unidad Nacional de Protección para que le realizaran un estudio de riesgo al ser esta la entidad competente para dar solución al problema.

Manifestó que al actor la fue informada la transitoriedad de la colaboración por parte de la Policía y que, antes del vencimiento de la protección transitoria otorgada al accionante, se le puso en conocimiento de la situación a la Coordinadora de la Unidad Nacional de Protección Regional Sur - Cauca.

Por lo anterior, dijo que la institución carecía de falta de legitimación en la causa por pasiva dentro de la presente acción.

## **6. Providencia impugnada**

En fallo del 4 de abril de 2014, el Tribunal Administrativo del Cauca, accedió a las pretensiones del escrito de tutela.

6.1. Sostuvo el tribunal que de acuerdo con las pruebas aportadas al proceso, el actor como representante legal de TRANSPORTES PUBENZA LTDA, ha sido víctima de amenazas que provienen de un grupo al margen de la ley, en escritos donde se le pide el pago del “impuesto de guerra” equivalente a 120 millones de pesos, así como la entrega de 600 regalos para niños.

6.2. Que revisadas además las peticiones que el actor realizó y las normas que regulan la protección de personas en riesgo extraordinario, el actor hace parte del grupo de personas que por disposición del Decreto 4912 de 2012, debe ser vinculado al programa de protección de personas a cargo de la Unidad Nacional de Protección del Ministerio del Interior, toda vez que es el representante legal de una empresa que aunque es del sector privado, hace parte del gremio de transporte y las amenazas contra su vida tienen origen en las actividades que realiza.

6.3. Consideró que la Unidad Nacional de Protección debía hacer la respectiva valoración del riesgo y que la Policía Metropolitana debía prestar el acompañamiento que solo llevó a cabo hasta el 4 de marzo de 2014, sin tener en cuenta el riesgo en el que se encuentra el actor.

## **7. Impugnación**

La Unidad Nacional de Protección **impugnó** la anterior decisión. Indicó que el término que se otorga en el fallo de primera instancia es muy corto, pues que solo 10 días no arrojan un resultado eficaz en materia de estudio de nivel de riesgo, ya que se requiere de un trabajo de campo y presentaciones ante diferentes comités.

Advirtió que se desconoció el marco legal que los cobija y que es taxativo, pues que solo para la primera etapa se contempla un término mínimo de 30 días hábiles

a partir del momento en que el solicitante expresa su consentimiento para la presentación de caso ante el Grupo de Valoración Preliminar y, en adelante explicó todo el procedimiento que se debe seguir.

Reiteró que el actor no hace parte de la población objeto del programa de protección que lidera esa entidad al no ostentar ninguna de las calidades descritas en el artículo 6º del Decreto 1942 de 2011, adicionado y modificado por el Decreto 1225 de 2012.

### **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 del Decreto 2591 de 1991, reglamentario del artículo 86 de la Constitución Política, *"Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señala este decreto"*.

Este mecanismo fue concebido por el constituyente para la protección inmediata, oportuna y adecuada, ante situaciones de amenaza o vulneración, de los derechos fundamentales, por la acción u omisión de las autoridades públicas, o de los particulares en casos concretos y excepcionales.

La acción, sin embargo, es subsidiaria a otras herramientas judiciales que permitan proteger los derechos fundamentales del tutelante, salvo que se interponga como mecanismo transitorio para evitar la configuración de un perjuicio irremediable.

#### **1. Problema jurídico**

Corresponde a la Sala determinar, por una parte, si el accionante hace parte del grupo de personas que requieren especial protección del Estado y, por otra, si el término dado por el *a quo* resulta razonable y proporcionado, de acuerdo con el procedimiento que debe seguirse en este tipo de casos.

## **2. Sobre la determinación del riesgo y los esquemas de seguridad**

El Decreto 4912 de 2011 *“por el cual se organiza el programa de 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, regula todo lo relacionado con la prevención y protección de personas, grupos y comunidades que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo, como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón del ejercicio de su cargo, tal como lo señala el artículo 1º de dicha norma.

El artículo 3º, estableció tres niveles de riesgo para efectos de determinar qué medidas de protección son necesarias en cada caso concreto:

*“16. Riesgo Extraordinario: Es aquel que las personas, como consecuencia directa del, ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón al ejercicio de su cargo, no están obligadas a soportar y comprende el derecho de recibir del Estado la protección especial por parte del Programa, respecto de su población y siempre que reúna las siguientes características:*

- a. Que sea específico e individualizable.*
- b. Que sea concreto, fundado en acciones o hechos particulares y manifiestos y no en suposiciones abstractas.*
- c. Que sea presente, no remoto ni eventual.*
- d. Que sea importante, es decir, que amenace con lesionar bienes jurídicos protegidos.*
- e. Que sea serio, de materialización probable por las circunstancias del caso.*
- f. Que sea claro y discernible. ’*



*g. Que sea excepcional en la medida en que no debe ser soportado por la generalidad de los individuos.*

*h. Que sea desproporcionado, frente a los beneficios que deriva la persona de la situación por la cual se genera el riesgo.*

*17. Riesgo Extremo: Es aquél que se presenta al confluir todas las características señaladas para el riesgo extraordinario y que adicionalmente es grave e inminente*

*18. Riesgo Ordinario: Es aquel al que están sometidas todas las personas, en igualdad de condiciones, por el hecho de pertenecer a una determinada sociedad; genera para el Estado la obligación de adoptar medidas de seguridad pública y no comporta la obligación de adoptar medidas de protección”.*

Por su parte, el artículo 6º de dicha norma establece quienes son sujetos que pueden ser considerados como personas en situación de alto riesgo:

**“Artículo 6º. Protección de personas en situación de riesgo extraordinario o extremo. [Modificado por el art. 2, Decreto Nacional 1225 de 2012.](#) 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.*

**Parágrafo 1°.** *La protección de las personas mencionadas en los numerales 1 a 15 será asumida por la Unidad Nacional de Protección. (...)*

Existe entonces un procedimiento administrativo especial para poder hacer parte de un programa de prevención y protección al que deben someterse las personas que consideren que estar en situación de riesgo extraordinario o extremo, dadas sus especiales condiciones.

### **3. Del caso en concreto**

3.1. Revisados los argumentos expuestos por el *a quo*, advierte la Sala que tal como se expuso en la providencia, es posible tener como un sujeto pasible de

protección al actor, quien pertenece al gremio de transportadores, concretamente manifiesta ser el representante legal de Transportes Pubenza Ltda. y quien ha sido objeto de múltiples amenazas, entre ellas, de grupos armados al margen de la ley.

3.2. De la revisión efectuada al expediente, advierte la Sala que existen pruebas que permiten evidenciar que en general los directivos de la mencionada empresa de transporte, han sido objeto de amenazas por parte del Frente de Guerrilla Sur Occidental "Frente Guerrillero José María Becerra" y la "Columna Móvil Jacobo Arenas", en donde se pide en algunos casos cita para ser atendidos, y en otros, sumas fuertes de dinero como "impuesto de guerra" pendiente por cerca de 6 años, además de 600 regalos para niños.

Igualmente se muestran apartes de periódicos de la región que dan cuenta de los diferentes ataques, atentados e incluso asesinatos de personas pertenecientes al nivel directivo de la empresa, además de fotografías en las que se muestran los buses incinerados.

3.3. Tal como se dispone en el mencionado artículo 6º del Decreto 4912 de 2012, modificado por el Decreto 1225 de 2012, son objeto de protección en razón del riesgo, entre otros, dirigentes, representantes o activistas de organizaciones gremiales, en este caso, el gremio de los transportadores que se ha visto afectado con las amenazas e intentos de homicidio como ocurrió con el accionante quien, una vez fue interceptado y le propinaron tiros al automóvil en el que se desplazaba - que según dijo era blindado, lo que impidió que muriera en el momento -, denunció el atentado a la Policía Nacional quien le suministró de manera temporal un Agente de la institución para que lo acompañara permanentemente por un lapso de 3 meses mientras adelantaba las gestiones ante la Dirección Nacional de Protección.

3.4. Teniendo en cuenta que, como se dijo, el actor encuadra dentro de las personas que son posibles beneficiarias de la protección especial<sup>3</sup>, la Sala encuentra razonables los argumentos del tribunal de primera instancia, así como también de la orden dirigida a que se llevara a cabo la valoración del riesgo actual

---

<sup>3</sup> Teniendo en cuenta que el actor se encuentra dentro de la descripción que la definición del artículo 2º del Decreto 4912 de 2012 hace de dirigente y representante, de la siguiente manera: "*Dirigente o Representante: Persona que ocupa un cargo directivo o ejerce la representación de una organización o grupo al que pertenece. La acreditación de una persona como dirigente o representante será expedida por la misma organización o grupo del que hace parte.*"

del accionante, sumado al acompañamiento por parte de la Policía Metropolitana de Popayán, hasta que se determinara por la Dirección Nacional del Riesgo, las condiciones en las que se encuentra el señor Villamarín Ordoñez.

Al respecto, esta Sala ha tenido la oportunidad de pronunciarse en casos similares, en los que se solicita la protección especial por condiciones que hacen que sean sujetos de amenazas, y que dadas las especiales características que reviste cada caso, se ha accedido.

A continuación y para reforzar los casos como el presente, en los que se hace necesario efectuar por parte de la Dirección Nacional de Protección el estudio correspondiente, para determinar si el nivel de riesgo merece unas medidas especiales, la Sala se permite citar apartes de un caso similar:

*“En el sub lite, está acreditado que, mediante solicitud del 30 de agosto de 2013, la señora Myriam López Hernández le pidió a la Unidad Nacional de Protección lo siguiente: “que revalué (sic) mi estudio de riesgo, debido a que todas las personas, sea Distrital, Nacional, Municipal, Departamental, que hemos quedado en estas mesas con Representación<sup>4</sup>, corremos riesgos y nos encontramos en eminente peligro (...)”.*

*Asimismo, está probado que la Unidad Nacional de Protección, mediante comunicación del 24 de septiembre de 2013, le informó a la demandante que el procedimiento de evaluación del nivel de riesgo fue debidamente agotado y que, como se determinó que el riesgo que la afectaba era ordinario, “no puede ser beneficiario (sic) del Programa de Protección”.*

*No obstante, la Unidad Nacional de Protección no inició el procedimiento previsto en el Decreto 4912 de 2011 para determinar si los hechos nuevos a que aludió la actora pueden variar el riesgo que inicialmente fue calificado como ordinario.*

*Ante la solicitud de reevaluación del perfil de riesgo, la Unidad Nacional de Protección debió iniciar el procedimiento previsto en el Decreto 4912 de 2011, esto es, examinar si hay lugar a modificar el perfil del riesgo de la actora, por haber sido elegida representante para las mesas de participación de víctimas del municipio de Soacha y del departamento de Cundinamarca, para el periodo comprendido entre mayo de 2013 y marzo de 2014.*

*Es claro, entonces, que la Unidad Nacional de Protección vulneró el derecho fundamental al debido proceso de la señora Myriam López Hernández, pues no tramitó la solicitud, conforme lo prevé el Decreto 4912 de 2011.*

*En todo caso, conviene aclarar que la oportunidad para resolver la solicitud de la señora López Hernández es el previsto en el Decreto 4912 de 2011. En efecto, el Grupo de Valoración Preliminar cuenta con 30 días para realizar la*

---

<sup>4</sup> La actora se refiere a las mesas de participación de víctimas, en las que funge como delegada.

*reevaluación del nivel de riesgo (artículo 35). Luego, el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas en sesión ordinaria o extraordinaria determinará si se asignan medidas de protección, en los términos del artículo 38 ibídem.*

*En consecuencia, es procedente modificar la orden impartida en primera instancia, en el sentido de señalar que la solicitud de reevaluación debe ser resuelta conforme con el Decreto 4912 de 2011 (modificado por el Decreto 1225 de 2012)”.*<sup>5</sup>

#### **4. En cuanto al término concedido por el juez de primera instancia para la valoración del riesgo actual del actor**

Por último cabe señalar que si bien en el fallo se dio el término de diez (10) días contados a partir de la notificación de la presente providencia para que la Unidad Nacional de Protección realizara el correspondiente estudio y la valoración del riesgo que actualmente presenta el señor Edilio Antonio Villamarín, este resulta ser insuficiente como lo advierte dicha entidad en el escrito de impugnación, para llevar a cabo el procedimiento que además, se encuentra reglado en las normas - Decreto 4912 de 2011 modificado por el Decreto 1225 de 2012 -, y que en lo pertinente señalan:

***“Artículo 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 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.*

---

<sup>5</sup> Sentencia del 16 de diciembre de 2013. Actor: Myriam López Hernández. Exp. No. 2013-05826-01. M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

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”.

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

**Parágrafo 2.** El nivel de riesgo de las personas que hacen parte del Programa de Protección será revaluado una vez al año, o antes si existen nuevos hechos que puedan generar una variación del riesgo.

**Parágrafo 3.** Las medidas de protección solo podrán ser modificadas por el CERREM cuando exista una variación de las situaciones que generaron el nivel de riesgo.

**Parágrafo 4.** Los casos de servidores y ex servidores públicos, surtida la instancia del Grupo de Valoración Preliminar, serán presentados individualmente ante un Comité especial conformado por el Director de la Unidad Nacional de Protección o su delegado, el Director de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional o su delegado, y el Subdirector de Evaluación de Riesgo de la Unidad Nacional de Protección o su delegado, quienes definirán las medidas a implementar.

*Este Comité se dará su propio reglamento y sus actuaciones constarán en actas que suscribirán los asistentes a la sesión”.*

Estas especiales condiciones y etapas del procedimiento que deben surtirse hacen que la entidad accionada tenga razón en cuanto a que se modifique el término otorgado inicialmente por el *a quo*. En consecuencia, la orden se modificará en el sentido de señalar que la respectiva evaluación y valoración se hará en los términos que determine la ley.

Por lo expuesto, la Sala confirmará la decisión de primera instancia y la modificará pero sólo en cuanto al término concedido para el cumplimiento de la orden.

En mérito de lo expuesto, la **Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### **FALLA**

1. **CONFÍRMASE** la providencia impugnada, proferida el 4 de abril de 2014, por el Tribunal Administrativo del Cauca, por las razones expuestas en la presente providencia.

2. **MODIFÍCASE** el numeral segundo de la parte resolutive de la sentencia del 4 de abril de 2014, proferida por el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA, en lo atinente al término concedido para el cumplimiento de la orden. En consecuencia, la orden quedará así:

**“SEGUNDO:** ORDENAR a la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN DEL MINISTERIO DEL INTERIOR que en el término dispuesto por la ley, realice a través de su dependencia competente la valoración del riesgo actual de señor EDILIO ANTONIO VILLAMARÍN ORDOÑEZ. A su vez la Policía Metropolitana de Popayán deberá brindar el acompañamiento que le venía prestando al señor VILLAMARÍN ORDOÑEZ, hasta tanto la Unidad Nacional de Protección determine el riesgo en el que se encuentra e accionante, luego de lo cual se deberán adoptar las medidas de seguridad que el mencionado riesgo exija, de acurdo con la ley”.

3. **NOTIFÍQUESE** la presente decisión a los interesados, por telegrama o por cualquier otro medio expedito.

4. **ENVÍESE** a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Esta providencia se estudió y aprobó en sesión celebrada en la fecha.

**MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA**  
Presidenta de la Sección

AUSENTE CON PERMISO

**HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS**

**CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ**

**JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ**