



Sentencia T-199/19

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTO ADMINISTRATIVO-
Procedencia excepcional cuando se configura perjuicio irremediable

DERECHO A LA VIDA, INTEGRIDAD Y SEGURIDAD PERSONAL-Procedencia de la acción de tutela para su protección

DERECHO FUNDAMENTAL A LA SEGURIDAD PERSONAL DE PERIODISTAS-Deber de protección del Estado

DERECHO FUNDAMENTAL A LA SEGURIDAD PERSONAL DE PERIODISTAS-Estándares internacionales de protección de derechos fundamentales

DERECHO FUNDAMENTAL A LA SEGURIDAD PERSONAL DE PERIODISTAS-Marco normativo

ACTO ADMINISTRATIVO-Deber de motivación

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Medidas de protección deben corresponder a estudios técnicos individualizados y no pueden desconocerse sin justificación suficiente

Elementos relevantes que deben evaluarse cuando se pretenda medir el nivel de riesgo de un periodista. Dichos aspectos son: (i) el perfil del comunicador; (ii) el contenido de la información u opinión que difunde; y (iii) el contexto del lugar en el cual desempeña sus funciones. Igualmente, concluyó que la accionada desconoció su deber de motivar clara, adecuada y específicamente los actos administrativos que definen acerca de la finalización de medidas de protección, toda vez que se presentan aparentes contradicciones y omiten explicar las razones por las que se descartaban las denuncias y afirmaciones presentadas por el actor acerca de hechos nuevos que, en su criterio, generaban riesgo para su vida

DERECHO FUNDAMENTAL A LA SEGURIDAD PERSONAL DE PERIODISTAS-Criterios de evaluación de riesgo deben tener en cuenta el contexto en el cual desempeña sus labores el periodista o comunicador

Son relevantes por lo menos tres aspectos que deben evaluarse cuando se pretenda medir el nivel de riesgo de un periodista que se dedica a la difusión de información, expresión u opinión en asuntos políticos, sociales o a la denuncia de situaciones ilegales: Perfil del comunicador; contenido de la información u opinión que difunde y contexto del lugar en el cual se desempeña el periodista.

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL Y DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Vulneración por falta de motivación de acto administrativo que negó protección a periodista



Referencia: Expediente T-7.147.012

Acción de tutela interpuesta por Herley Ramírez Alzate contra la Unidad Nacional de Protección (UNP).

Procedencia: Tribunal Administrativo de Caquetá.

Asunto: Derecho a la seguridad y a la vida de los periodistas y comunicadores. Criterios para evaluar los riesgos que los afectan a partir de su contexto.

Magistrada Ponente:
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá D. C., quince (15) de mayo de dos mil diecinueve (2019).

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por el Magistrado José Fernando Reyes Cuartas y las Magistradas Cristina Pardo Schlesinger y Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo de segunda instancia, dictado por el Tribunal Administrativo de Caquetá el 29 de octubre de 2018, que a su vez confirmó la decisión adoptada por el Juzgado Cuarto Administrativo de Florencia el 24 de septiembre de 2018, en el proceso de tutela promovido por Herley Ramírez Alzate contra la Unidad Nacional de Protección (UNP).

Conforme a lo consagrado en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección Número Uno de la Corte Constitucional escogió, para efectos de su revisión, el asunto de la referencia¹.

I. ANTECEDENTES

Herley Ramírez Alzate presentó acción de tutela contra la Unidad Nacional de Protección, por considerar que vulneró sus derechos fundamentales a la vida, a

¹ El expediente fue seleccionado y repartido a la Magistrada Sustanciadora por la Sala de Selección Número Uno de la Corte Constitucional en sesión del 28 de enero de 2019, de acuerdo con el criterio orientador del proceso de selección de carácter subjetivo denominado ‘urgencia de proteger un derecho fundamental’.



la dignidad humana, a la seguridad, a la integridad personal, al trabajo y a la libertad de prensa. El actor estima que tales garantías fueron desconocidas por la entidad demanda al valorar como “*ordinario*” el riesgo que afronta en su actividad como periodista, lo cual tuvo como consecuencia el retiro de las medidas de seguridad que tenía asignadas con anterioridad a dicha calificación.

A. Hechos y pretensiones

1. El tutelante indica que hace 25 años se desempeña como periodista “*en los departamentos de Caquetá, Huila, Putumayo y Cauca*”². Manifiesta que desde el año 2005 es “*socio y presidente del Círculo de Periodistas del Caquetá*”³.

2. Señala que reside en la ciudad de Florencia y que realiza su oficio periodístico en diversos medios de comunicación entre los que se encuentran: “*Caracol Radio Armonías del Caquetá, en el programa RADIO NOTICIAS REGIONALES, RADIO NOTICIAS REGIONAL DEL SUR RNR; CORPORACIÓN INTERINSTITUCIONAL ECOS DEL CAGUÁN, EMISORA COMUNITARIA 104.1*”⁴.

3. El 15 de septiembre de 2016, el accionante presentó denuncia ante la Fiscalía General de la Nación por el delito de amenazas⁵ y solicitó medida de protección a la Policía Nacional⁶. En aquella oportunidad, explicó que el 29 de agosto de ese año un sujeto (a quien el tutelante identificó plenamente) había proferido expresiones intimidatorias de las cuales podía concluirse que su vida estaba en peligro⁷.

Igualmente, narró que el 12 de septiembre de 2016 fue lesionado por dos sujetos desconocidos que se movilizaban en una motocicleta. Añadió que en ese momento consideró que esa agresión tenía relación con las amenazas que supuestamente recibió, por cuanto no le robaron ninguna de sus pertenencias durante el ataque. Posteriormente, el accionante denunció la presunta comisión del delito de lesiones personales el 15 de noviembre de dicha anualidad⁸.

4. En razón de lo anterior, el 16 de septiembre de 2016 el Jefe Seccional de Protección y Servicios Especiales de la Policía Departamental de Caquetá asignó un patrullero como “*hombre de protección*” del periodista Herley Ramírez Alzate⁹. Así mismo, el 11 de enero de 2017, la institución le suministró recomendaciones de seguridad y “*autoprotección*” y le informó sobre las condiciones previstas en el Decreto 1066 de 2015 para la suspensión de las medidas de protección¹⁰.

² Folio 1, Cuaderno de primera y segunda instancia (en adelante, Cuaderno No. 1).

³ Ibid.

⁴ Folio 1, Cuaderno No. 1.

⁵ Folio 18, Cuaderno No. 1.

⁶ Folio 34, Cuaderno No. 1.

⁷ Folio 18, Cuaderno No. 1. En la copia de la denuncia aportada al proceso de la referencia, el accionante indica que el presunto sujeto activo de la conducta le aseguró que “*mis días estaban contados porque ya tenía el perro que me haría la vuelta*”.

⁸ Folios 25 a 27, Cuaderno No. 1.

⁹ Folio 29, Cuaderno No. 1.

¹⁰ Folio 23, Cuaderno No. 1.



5. El 21 de noviembre de 2016, el accionante se inscribió al Programa de Protección liderado por la Unidad Nacional de Protección (en adelante UNP)¹¹. El 23 de noviembre siguiente, la entidad le manifestó que se procedería a evaluar su nivel de riesgo y le otorgó medidas de protección preventivas por un término de cuatro meses, mientras se surtía el trámite anteriormente descrito¹².

6. El 22 de enero de 2017 la Policía Nacional finalizó la medida de protección consistente en “*un hombre de protección con armamento corto tipo pistola*”¹³. Argumentó que, después de revisar la referida asignación del esquema de seguridad, se presentaba alguna de las siguientes situaciones: (i) se ponderó el nivel de riesgo del titular como ordinario; (ii) “*la decisión adoptada a través de acto administrativo no compromete a la institución*”¹⁴; y (iii) no se encuentra dentro de la población objeto de protección por la Policía Nacional. No obstante, la entidad no especificó cuál de las causales se configuraba en el caso del actor.

7. El 3 de mayo de 2017, mediante Resolución 2585 de 2017, la UNP adoptó las recomendaciones del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (en adelante CERREM). En dicha instancia, se determinó que el nivel de riesgo al cual estaba sometido el accionante en ese momento era **extraordinario** con una ponderación de **52.22**. En consecuencia, dispuso la implementación de un esquema de protección consistente en un vehículo convencional, dos “*hombres de protección*”, un medio de comunicación y un chaleco blindado. Adicionalmente, se estableció que tales medidas tendrían una duración de un año¹⁵.

8. El 7 de marzo de 2018, los dos funcionarios que conformaban el esquema de protección del actor presentaron un “*informe de novedad*”, en el cual reportaron que un sujeto, presuntamente emisario de las llamadas disidencias de los grupos armados al margen de la ley, había visitado al tutelante. Adujeron que, de acuerdo con lo manifestado por el actor, esta persona refirió al programa radial noticioso que aquel conduce y le indicó que “[d]ichas noticias no son muy bien recibidas por parte de los grupos armados... y por ende está siendo odiado por estos personajes al informar públicamente por dicho medio sobre las acciones que estos grupos han ocasionado en el departamento”¹⁶.

Aunado a lo anterior, reportaron una serie de seguimientos sospechosos de personas extrañas. Incluso, advirtieron que uno de ellos se movilizaba en una motocicleta y que en todo momento llevaba su casco cerrado, con lo cual no fue posible su identificación.

¹¹ Folios 36 a 39, Cuaderno No. 1.

¹² Folio 40, Cuaderno No. 1.

¹³ Folio 41, Cuaderno No. 1.

¹⁴ Ibíd.

¹⁵ Folios 43 y 44, Cuaderno No. 1.

¹⁶ Folio 46, Cuaderno No. 1.



9. Debido a los acontecimientos expuestos, en el mes de marzo de 2018, el accionante remitió un escrito a varias entidades con el fin de poner en conocimiento las presuntas conductas intimidatorias que habría sufrido¹⁷. Además, en su escrito de tutela expresó que en tales comunicaciones también relató “*las dificultades del trato con uno de los escoltas que luego de realizar el reporte de inconformidad por su desempeño me amenazó con familiares ex miembros y miembros de grupos armados*”¹⁸.

10. En respuesta a dicha comunicación, el Departamento de Policía de Caquetá remitió la solicitud a la UNP y destacó que se había ordenado a la Estación de Policía de Florencia “*implementar coordinaciones de seguridad y adoptar medidas preventivas (revistas policiales, medidas de autoprotección, intercambio de números telefónicos, etc.)*”¹⁹. Igualmente, la Procuraduría General de la Nación (Regional Caquetá) respondió que “*ha adelantado varias diligencias*” en relación con lo denunciado por el actor, entre las cuales se encuentra un oficio remitido por el Director Seccional de dicha institución²⁰.

11. El 3 de abril de 2018, la Fiscalía General de la Nación informó al accionante acerca del archivo de la investigación por el delito de amenazas. Al respecto, manifestó que se comunicó telefónicamente en dos oportunidades con el actor sin que asistiera a las citas que se acordaron con el investigador, “*lo cual demuestra un desinterés total por parte del denunciante, incumpliendo su deber de informar y atender los llamados que le haga el ente acusador*”²¹.

12. El 7 de junio de 2018, mediante Resolución 4420 de 2018, la UNP **finalizó** las medidas de protección que se habían dictado en favor del actor, en atención a la recomendación del CERREM, autoridad que consideró que el nivel de riesgo que presentaba el actor era **ordinario**.

13. El tutelante presentó recurso de reposición en contra del acto administrativo mencionado. En su escrito, expuso brevemente los hechos que ya se han relatado en la presente providencia y narró algunos hechos relacionados con atentados y amenazas que han sufrido los periodistas en Caquetá desde 1981.

14. A través de la Resolución 7232 de 2018, proferida el 28 de agosto de 2018, la UNP confirmó la decisión de finalizar las medidas de protección. Explicó que el actor había recibido una calificación de **40.55%** dentro de la matriz de riesgo, sustentada en los siguientes elementos: (i) en la entrevista adelantada, el

¹⁷ Folios 47, 49 y 53, Cuaderno No. 1. El actor presentó peticiones ante la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación (Regional Caquetá) y la Policía Nacional. Adicionalmente, el 23 de julio de 2018 el accionante presentó un escrito ante la Defensoría del Pueblo (Regional Caquetá), en el que puso de presente que había recibido amenazas y que fue “*victima de un atentado*”, el cual atribuyó a las disidencias de grupos armados ilegales dedicados al narcotráfico.

¹⁸ Folio 3, Cuaderno No. 1.

¹⁹ Folio 48, Cuaderno No. 1.

²⁰ Folio 54, Cuaderno No. 1.

²¹ Folio 54, Cuaderno No. 1. Pese a la decisión de archivo, se ordenó entrevistar al actor respecto de los hechos que informó en su escrito de marzo de 2018. Dicha diligencia se llevó a cabo el 27 de agosto de ese año y en ella el accionante aportó fundamentalmente elementos de contexto respecto de la violencia en contra de comunicadores y periodistas en Caquetá. Agregó información acerca de los seguimientos que fueron reportados por su esquema de seguridad durante el mes de marzo.



demandante negó ser víctima de amenazas directas y concretas en su contra, aunque sostuvo que ha sido víctima de seguimientos sospechosos; (ii) no se encontró información puntual acerca de la posible vulneración a la seguridad e integridad personal del evaluado; (iii) la Fiscalía General de la Nación informó que la denuncia por amenazas fue archivada por atipicidad; (iv) la Policía Nacional y la “*Dirección Periodística donde labora el evaluado*” afirmaron que no tienen conocimiento de amenazas directas en contra del accionante; y (v) no se tiene conocimiento de dificultades o situaciones que evidencien la exposición a un riesgo excepcional.

15. En razón de lo anteriormente expuesto, el accionante presentó acción de tutela en contra de la UNP, ya que considera vulnerados sus derechos fundamentales a la vida, a la dignidad humana, a la seguridad, a la integridad personal, al trabajo y a la libertad de prensa. Sostuvo que la decisión de finalizar las medidas de protección, de las cuales se benefició durante un año, le genera una situación de vulnerabilidad e indefensión, en razón del riesgo inminente que afronta. Añadió que los periodistas y comunicadores del departamento de Caquetá han sido víctimas de situaciones de violencia, atentados y amenazas desde 1981 y presentó una pieza audiovisual de un medio de comunicación nacional en la cual se refiere a la situación de los periodistas en dicha entidad territorial²².

B. Actuación procesal

Mediante auto de 13 de septiembre de 2018, el Juzgado Cuarto Administrativo de Florencia (Caquetá) admitió la acción de tutela y solicitó a la parte demandada que se pronunciara respecto de los hechos y pretensiones formuladas por la accionante. También, se notificó de la acción de tutela a la Procuraduría General de la Nación²³.

Respuesta de la Unidad Nacional de Protección (UNP)

El 18 de septiembre de 2018, la entidad demandada solicitó declarar improcedente la acción de tutela, por considerar que el actor puede acudir al procedimiento de evaluación de nivel de riesgo reglado en el artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015. De igual modo, pidió denegar el amparo constitucional pretendido, por cuanto la UNP valoró el caso del accionante de

²² Folio 61, Cuaderno No. 1. En el informe periodístico, que según el demandante data del 1° de agosto de 2018, Noticias Caracol afirmó: “[c]on la desmovilización de la guerrilla de las FARC la prensa pudo ingresar a muchas zonas que antes eran impenetrables por el conflicto armado, pero nuevos grupos armados amenazan esa libertad y restringen el ingreso de los comunicadores, por ejemplo, a zonas del Caquetá”. Uno de los entrevistados indicó que “ha habido amenazas directas a algunos de los compañeros, yo mismo fui objeto de estas amenazas por hacer actividad periodística, para no dar a conocer la problemática de estas zonas y que están impidiendo los procesos de sustitución de cultivos de uso ilícito”. A su turno, una representante de la Federación Colombiana de Periodistas (FECOLPER) expresó que “registramos con gran preocupación el incremento de zonas vedadas para el ejercicio periodístico en el país, en el departamento de Caquetá (...). Igualmente, el Comandante de la Policía de Caquetá sostuvo que: “la Policía Nacional vino adelantando acciones con las instituciones que tienen responsabilidad frente a este tema. Se han realizado 7 operaciones que han arrojado importantes capturas de cabecillas del GAO [Grupo Armado Organizado] residual”. La nota audiovisual concluye que “en Caquetá cinco periodistas cuentan con esquemas de seguridad de la Unidad Nacional de Protección por amenazas”.

²³ Folio 108, Cuaderno No. 1.



conformidad con las normas reglamentarias aplicables y a partir del estudio técnico desarrollado por el CERREM²⁴.

En primer lugar, indicó que la decisión de finalizar las medidas de protección del tutelante no se basó “*en una simple discreción*” sino que se fundamentó en la recomendación emitida por el CERREM a partir del análisis minucioso y razonado de la información que fue recopilada en un proceso administrativo serio. Añadió que la valoración de riesgo incluyó la novedad reportada en el mes de marzo de 2018 en relación con los presuntos seguimientos al tutelante.

En segundo lugar, afirmó que se tuvo en cuenta su condición de comunicador social, así como “*la condición histórica de la población periodista, el contexto de orden social, público y político de la zona en la que reside, los informes emitidos por la Defensoría del Pueblo, la situación de riesgo para los líderes sociales a nivel nacional, la información aportada por las diferentes entidades y autoridades consultadas*”²⁵.

Pese a ello, resaltó que la categoría de riesgo extraordinario implica que el beneficiario de las medidas afronta un peligro específico e individualizable. Por tal motivo, aseguró que, aunque no desestima la situación de riesgo de algunos periodistas, en el caso concreto no concurrían las circunstancias para calificar su riesgo como extraordinario.

En tercer lugar, explicó que las medidas de protección no son perpetuas ni fijas, pues las situaciones de riesgo varían con el tiempo, así como las medidas de protección idóneas para afrontar dichas contingencias. Al respecto, reiteró que el tutelante puede solicitar nuevamente la valoración de riesgo a través del procedimiento establecido en el Decreto 1066 de 2015.

Finalmente, la UNP adujo que tiene el deber de propender por el uso eficiente y transparente de los recursos públicos, razón por la cual todos los aspirantes al Programa de Protección deben cumplir los requisitos previstos por las normas reglamentarias.

C. Decisiones objeto de revisión

Sentencia de primera instancia

El 24 de septiembre de 2018, el Juzgado Cuarto Administrativo de Florencia (Caquetá) resolvió “*no conceder*” el amparo de los derechos fundamentales reclamados, por considerar que no figura en el expediente evidencia alguna de que el accionante esté sometido a un riesgo extraordinario ni pruebas que demuestren la existencia de amenazas directas en su contra²⁶.

²⁴ La contestación de la entidad demandada obra a folios 112 a 120 del Cuaderno No. 1.

²⁵ Folio 115, Cuaderno No. 1.

²⁶ La sentencia de primera instancia obra a folios 147 a 163 del Cuaderno No. 1.



En relación con la subsidiariedad de la tutela precisó que, en principio, el actor podía acudir a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, la cual constituye un medio judicial idóneo para controvertir los actos administrativos dictados por la UNP. No obstante, al estimar que el accionante podría sufrir un menoscabo en su integridad personal y en su vida, el amparo constitucional se torna en el mecanismo adecuado y efectivo procedente para debatir el asunto.

No obstante, el fallador acogió los argumentos presentados por la entidad demandada y estimó que el procedimiento adelantado por la UNP para determinar el riesgo del tutelante fue ajustado a derecho y respetó su derecho de contradicción y de defensa. Además, consideró que no existe “*ningún indicio siquiera sumario*”²⁷ que permita concluir que el accionante recibió amenazas directas de grupos armados ilegales como aquél afirma. Por último, resaltó que la “*aparente*” persecución denunciada por el peticionario “*no pudo ser confirmada por las autoridades competentes*”²⁸, de modo que la calificación del comité interdisciplinario de la UNP “*refleja la situación real del actor*”²⁹.

Impugnación

En desacuerdo con la decisión de primera instancia, el accionante impugnó la providencia,³⁰ por estimar que se basó únicamente en la respuesta de la UNP en el trámite de tutela. Dicha contestación, en su criterio, no se ajusta a la realidad, pues se trató de una actuación “*amañada*” y “*acomodada*” que desconoció su derecho al debido proceso.

En efecto, el actor denunció que el funcionario de la UNP que lo entrevistó para determinar el nivel de riesgo lo “*hizo firmar un formato en blanco*”³¹ e incluyó información que no era real, pues durante la entrevista manifestó que había sido víctima de amenazas directas. En este sentido, alegó que, en su momento, informó al referido servidor público que fue intimidado mediante un mensaje de texto enviado al teléfono celular de su madre, en el cual se afirmaba que el accionante “*correría la misma suerte del hermano asesinado*”³² y agregó que 20 años atrás tuvo que exiliarse en razón de su pertenencia a la Unión Patriótica. No obstante, reprochó que ninguna de estas afirmaciones fue anotada en el informe presentado ante el CERREM.

Añadió que el funcionario designado para la entrevista “*venía de la ciudad de Bogotá desconociendo completamente la problemática del departamento que, como es de conocimiento público, es una zona de orden público alterado y constantes vulneraciones a los DDHH*”³³. Dicha circunstancia, a su juicio, constituye una “*arbitrariedad*” de la UNP.

²⁷ Folio 162, Cuaderno No. 1.

²⁸ Folio 163, Cuaderno No. 1.

²⁹ Ibíd.

³⁰ El escrito de impugnación figura a folios 165 a 169 del Cuaderno No. 1.

³¹ Folio 167, Cuaderno No. 1.

³² Folio 166, Cuaderno No. 1.

³³ Ibíd.



Por último, adjuntó al escrito de impugnación un oficio expedido por la Procuraduría Regional de Caquetá, en el cual esta entidad solicitó a la UNP “que se estudie la posibilidad de realizar una reevaluación del nivel del riesgo”³⁴ del actor. Lo anterior, en razón de la solicitud de intervención que el tutelante formuló ante el Ministerio Público, la cual se basa en los siguientes argumentos: (i) la evaluación de la UNP debe tener en cuenta el contexto histórico general de riesgo en contra de los periodistas en Caquetá, pues este riesgo “se ha materializado en homicidios de varios periodistas, incluso sin contar con amenazas específicas previas”³⁵; (ii) en la entrevista llevada a cabo por el analista de la UNP se tergiversaron o descontextualizaron sus afirmaciones; y (iii) se deben tener en cuenta varios hechos como su calidad de denunciante en dos investigaciones penales y la existencia de amenazas indiscriminadas contra líderes sociales en el departamento.

Sentencia de segunda instancia

Mediante sentencia 29 de octubre de 2018, la Sala Primera de Decisión del Tribunal Administrativo de Caquetá confirmó el fallo objeto de impugnación, por considerar que la decisión de primera instancia se ajusta a las condiciones actuales y reales del actor, las cuales fueron puestas en conocimiento de la UNP y reflejadas por el acto administrativo que finalizó las medidas de protección³⁶.

Sostuvo que la entidad accionada aplicó la jurisprudencia constitucional en el asunto de la referencia, toda vez que la decisión del desmonte paulatino de las medidas de seguridad se basó en estudios técnicos e individualizados. Así mismo, argumentó que “[n]o se puede entrar a controvertir en el presente proceso si las condiciones de riesgo analizadas y consignadas por la UNP no corresponden a la realidad, pues se presume su legalidad por tratarse de actos administrativos”³⁷.

Ahora bien, en relación con lo expuesto en el escrito de impugnación, el Tribunal consideró que no se aportó prueba siquiera sumaria de los hechos que afirma el actor. En este sentido, el accionante “simplemente pretende que se tengan como hechos nuevos escritos realizados por el mismo actor sobre lo que ha sido la violencia en el Caquetá y la muerte de otros periodistas desde el año 1981”. Resaltó que el demandante no precisa el hecho concreto que ha agravado su riesgo o que ha ocasionado que su situación de peligro se mantenga, pues se demostró que no existen nuevas intimidaciones específicas en su contra.

Igualmente, la Corporación explicó que la UNP no ha negado la existencia de amenazas en contra del tutelante, sino que ha considerado que el grado de estas no supera los índices necesarios para estimar que el riesgo es extraordinario y, de esta forma, ser titular de medidas de protección especiales. Añadió que el

³⁴ Folio 170, Cuaderno No. 1.

³⁵ Folio 169, Cuaderno No. 1.

³⁶ La sentencia de segunda instancia obra a folios 177 a 187 del Cuaderno No. 1.

³⁷ Folio 185, Cuaderno No. 1.



actor puede acudir nuevamente a la institución para solicitar medidas de protección, en virtud del procedimiento previsto en las normas reglamentarias.

En consecuencia, concluyó que la decisión de la entidad accionada acató las normas que rigen su actuación y se basó en estudios técnicos sobre las condiciones del accionante.

II. ACTUACIONES LLEVADAS A CABO POR LA CORTE CONSTITUCIONAL EN SEDE DE REVISIÓN

A través de **Auto de 6 de marzo de 2018**, la Magistrada Sustanciadora solicitó varias pruebas, con el propósito de contar con elementos de juicio adicionales para resolver el asunto³⁸.

En primer lugar, se solicitó al accionante **Herley Ramírez Alzate** que informara a la Corte acerca de los siguientes aspectos: (i) su situación de seguridad actual y desde el momento de la presentación de la acción de tutela³⁹; (ii) la posible afectación que el desmonte de las medidas de protección ha ocasionado respecto de su labor periodística; y (iii) los hechos nuevos que, en relación con el ejercicio de la libertad de prensa, han ocurrido en el contexto municipal, departamental y regional.

En segundo lugar, ofició a la **Unidad Nacional de Protección** para que señalara los criterios con los cuales adoptó la decisión cuestionada y, en general, sus actuaciones respecto periodistas y la situación de contexto⁴⁰.

En tercer lugar, se requirió a la **Fiscalía General de la Nación**, a la **Procuraduría Regional del Caquetá** y a la **Defensoría del Pueblo** para que brindaran información de contexto sobre la zona y el caso particular⁴¹.

En cuarto lugar, se ofició al **Ministerio del Interior** y a la **Presidencia de la República** para que informaran sobre amenazas a periodistas en el país, al igual

³⁸ Folios 12-14, Cuaderno de Revisión ante la Corte Constitucional (en adelante Cuaderno No. 2).

³⁹ Igualmente, se indagó si el accionante o algún miembro de su familia han sufrido nuevas amenazas o ataques con ocasión de su labor periodística y se solicitó al actor indicar si había puesto tales hechos en conocimiento de las autoridades.

⁴⁰ Las preguntas formuladas por la Magistrada sustanciadora fueron las siguientes:

a) ¿Con qué mecanismos normativos y prácticos diferenciales cuenta la entidad para garantizar la seguridad de los periodistas, especialmente los que ejercen sus labores en zonas rurales?

b) ¿Ha adoptado medidas de protección adicionales para el actor?

c) ¿El departamento de Caquetá es de alto riesgo para el ejercicio de la libertad de prensa?

d) ¿Cuántos periodistas han sido asesinados o amenazados en el Departamento de Caquetá en los últimos 3 años?

e) ¿Cómo fue el proceso de evaluación de riesgo del señor Herley Ramírez Álzate? Para responder a esta pregunta por favor indique cuál fue la información analizada, los criterios utilizados, y demás elementos fácticos y jurídicos para determinar la situación del actor”.

⁴¹ Las preguntas formuladas por la Magistrada sustanciadora fueron las siguientes:

a) ¿El departamento de Caquetá presenta alto riesgo para el ejercicio de la labor periodística?

b) ¿Cuántos periodistas han sido asesinados o amenazados en el departamento de Caquetá durante los últimos 3 años?

c) ¿En qué estado se encuentran las investigaciones iniciadas con ocasión de las denuncias interpuestas por el señor Herley Ramírez Álzate?”



que sobre el Plan de Acción Oportuna (PAO) dirigido a la protección de líderes sociales, defensores de derechos humanos y periodistas, entre otros⁴².

Finalmente, la Magistrada sustanciadora invitó a la **Fundación para la Libertad de Prensa –FLIP–** y a la **Federación Colombiana de Periodistas –FECOLPER–** para que aportaran elementos contextuales sobre la situación de seguridad de los periodistas en el país⁴³.

Respuesta del accionante Herley Ramírez Alzate

El actor manifestó que su situación de seguridad se ha tornado más difícil, por cuanto “*las amenazas aumentaron por llamadas a mi celular, además de seguimientos y presencia de desconocidos preguntando por mí*”⁴⁴ y aseguró que ha tenido que cambiar de “*lugar de descanso o someterme a una casa prisión con candados y llaves*”⁴⁵. De igual modo, puso de presente que teme que se atente contra la integridad de su hijo menor de edad, quien es una persona en situación de discapacidad auditiva.

Agregó que esta circunstancia lo ha afectado psicológicamente y que ha llegado a niveles de depresión “*sin antecedentes*”⁴⁶ ocasionados por la sensación de inseguridad que percibe. Respecto de esta afirmación, el actor aportó una

⁴² Las preguntas formuladas por la Magistrada sustanciadora fueron las siguientes:

- a) ¿Qué diagnóstico de la situación general del país con relación a las amenazas contra periodistas ha realizado ha realizado la “Comisión del Plan de Acción Oportuna (PAO) para defensores de derechos humanos, líderes, sociales, comunales y periodistas”?
- b) ¿En qué etapa de implementación se encuentra el Plan de Acción Oportuna (PAO)?
- c) ¿Qué acciones para la promoción y protección de los derechos a la vida, la libertad y la integridad de los periodistas en zonas de conflicto ha desarrollado la “Comisión del Plan de Acción Oportuna (PAO) para defensores de derechos humanos, líderes, sociales, comunales, y periodistas”?
- d) ¿Qué recomendaciones ha realizado la “Comisión del Plan de Acción Oportuna (PAO) para defensores de derechos humanos, líderes, sociales, comunales, y periodistas” para la protección de los periodistas en el departamento de Caquetá?
- e) ¿Qué medidas de protección colectiva y proyectos de autoprotección ha dispuesto la “Comisión del Plan de Acción Oportuna (PAO) para defensores de derechos humanos, líderes, sociales, comunales, y periodistas” para los periodistas en el departamento de Caquetá?

⁴³ Las preguntas formuladas por la Magistrada sustanciadora fueron las siguientes:

- a) ¿Cuál es la situación de riesgo actual que enfrentan los periodistas en los departamentos de Caquetá, Putumayo y Cauca?
 - b) ¿De qué manera influye la situación de orden público y la presencia de grupos armados ilegales, especialmente las denominadas “disidencias de las FARC” en el ejercicio de la libertad de prensa en el departamento del Caquetá?
 - c) ¿Qué elementos de análisis contextual consideran indispensables en la evaluación del riesgo de periodistas en zonas de conflicto armado y regiones rurales del país?
 - d) ¿Qué tan efectivas son las medidas de protección otorgadas a periodistas por la Unidad Nacional de Protección para el aseguramiento del derecho a la libertad de prensa en zonas con presencia de grupos armados ilegales?
 - e) ¿Qué rutas de protección y autocuidado poseen los periodistas en Colombia para asegurar su vida e integridad ante la ausencia de medidas de protección otorgadas por la Unidad Nacional de Protección?
- d) ¿Qué recomendaciones ha realizado la “Comisión del Plan de Acción Oportuna (PAO) para defensores de derechos humanos, líderes, sociales, comunales, y periodistas” para la protección de los periodistas en el departamento de Caquetá?
 - e) ¿Qué medidas de protección colectiva y proyectos de autoprotección ha dispuesto la “Comisión del Plan de Acción Oportuna (PAO) para defensores de derechos humanos, líderes, sociales, comunales, y periodistas” para los periodistas en el departamento de Caquetá?

⁴⁴ Folio 32, Cuaderno No. 2.

⁴⁵ Ibíd.

⁴⁶ Ibíd.



certificación expedida por un médico particular que indica que aquel presenta estrés elevado “*asociado a altos niveles de ansiedad y depresión en estadio moderado*”⁴⁷. Igualmente, allegó copia de su historia clínica, en la cual se señala que el tutelante tiene “*signos y síntomas de depresión ansiosa*” y que “*hace aproximadamente 2 años presentó experiencia emocionalmente perturbadora, occasionándole estrés postraumático crónico (...) el paciente tiene la historia fidedigna con hechos vividos que han desorganizado su andamiaje psíquico, reflejado en múltiples emociones parcialmente discapacitantes*”⁴⁸.

En cuanto a la afectación que ha sufrido en su oficio como periodista, el tutelante señaló que su “*vida laboral, pública y social disminuyó en un 80%*”⁴⁹ a raíz del temor permanente que le ocasionó el retiro de las medidas de protección otorgadas por la UNP. Sobre este asunto, destacó que sus desplazamientos “*dentro y fuera del departamento se redujeron en un 90%*”⁵⁰, debido a la afectación psicológica que le ocasionó el retiro del esquema de seguridad que se le había asignado.

A su turno, en relación con el ejercicio de la libertad de prensa en el ámbito local y regional afirmó, de manera general, que los periodistas que se desempeñan en la zona se han convertido en “*toderos*”, por lo cual son “*presa fácil para la pesca en río revuelto*”⁵¹ por los distintos actores armados y los responsables de los hechos de corrupción en el departamento.

Por último, el accionante reiteró que ha recibido nuevas amenazas y que las ha puesto en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación. Al respecto, aportó un escrito remitido a esa entidad en febrero de 2019, en el cual afirma que ha recibido llamadas de números desconocidos y que, al comunicarse con ellos, escuchó “*insultos y el llorar de un niño al fondo*”⁵². Añadió que una persona desconocida, en el mes de septiembre de 2018, preguntó por su ubicación y su número de teléfono.

Respuesta de la Unidad Nacional de Protección (UNP)

La entidad describió la ruta de protección que sustenta el Programa de Protección y Prevención que se encuentra a cargo de esta entidad. Así mismo, presentó, de forma detallada, los parámetros normativos y jurisprudenciales que rigen la actividad de la UNP en el marco de dicho programa.

Agregó que, en materia de protección a periodistas, el Decreto 1592 de 2000 contiene una reglamentación especial⁵³. Con todo, dicho programa se encuentra

⁴⁷ Folio 40, Cuaderno No. 2.

⁴⁸ Folio 41, Cuaderno No. 2. La anotación del psiquiatra en la historia clínica se realizó el 12 de marzo de 2019.

⁴⁹ Folio 32, Cuaderno No. 2.

⁵⁰ Folio 33, Cuaderno No. 2.

⁵¹ Folio 33, Cuaderno No. 2.

⁵² Folio 37, Cuaderno No. 2.

⁵³ “*Artículo 1º. Créase el Programa de Protección a Periodistas y Comunicadores Sociales que en el ejercicio de su actividad profesional asuman la difusión, defensa, preservación y restablecimiento de los derechos humanos y aplicación del Derecho Internacional Humanitario y que, por tal circunstancia, se encuentren en*



en concordancia con lo establecido en el Decreto 1066 de 2015 y en la Ley 418 de 1997, de modo que, para la vinculación de un periodista al Programa de Protección y Prevención a cargo de la UNP, se deben cumplir los requisitos previstos en tales normas.

En relación con la situación actual del accionante, precisó que al momento de la respuesta a los requerimientos formulados en sede de revisión el actor no era beneficiario de medidas de protección, toda vez que en la última valoración (correspondiente al año 2018) el nivel de riesgo del accionante fue ponderado como ordinario.

No obstante, resaltó que en la actualidad **se encuentra en curso un nuevo estudio de nivel de riesgo**, dada su calidad de periodista y comunicador social.

“Por tal motivo, es importante advertir que el CTRAI designó un profesional analista de riesgo, quien en la actualidad se encuentra gestionando sus labores de campo, entre las cuales cabe destacar la entrevista que tuvo con el evaluado con miras a obtener su consentimiento escrito”.

Adicionalmente, reportó que han sido realizadas 14 evaluaciones de riesgo a periodistas en el período comprendido entre 2016 y 2018, distribuidas de la siguiente manera:

Riesgo	2016	2017	2018
Extraordinario	2	4	5
Ordinario	0	1	2

Por último, la UNP presentó las transcripciones de los soportes técnicos del CTRAI en los cuáles se estableció el nivel de riesgo del actor y advirtió su carácter de información reservada⁵⁴.

Respuesta de la Procuraduría General de la Nación (Regional Caquetá)

La institución informó que, en relación con las preguntas formuladas por la Magistrada sustanciadora respecto de: (i) el nivel de riesgo del ejercicio de la labor periodística en Caquetá; y (ii) el número de periodistas asesinados o amenazados en los últimos tres años, se remitió la solicitud al Comandante del Departamento de Policía de Caquetá y al Comandante de la Décimo Segunda Brigada del Ejército Nacional, *“por considerarse que dichas instituciones son las competentes para dar efectiva contestación a los interrogantes planteados, pues tienen una función misional relacionada con la seguridad de la ciudadanía”*⁵⁵.

situación de riesgo contra su vida, integridad, seguridad o libertad por causas relacionadas con la violencia política o ideológica o con el conflicto armado que padece el país. Este programa estará a cargo de la Dirección General para los Derechos humanos del Ministerio del Interior”.

⁵⁴ En razón de tal carácter, la Sala únicamente reproducirá los aspectos que son absolutamente indispensables para decidir en el caso concreto, en la correspondiente sección de la providencia.

⁵⁵ Folio 78, Cuaderno No. 2.



En tal sentido, remitió copia del oficio enviado por el Ejército Nacional (Décimo Segunda Brigada) en el cual se indica que en el Departamento del Caquetá la labor periodística se lleva a cabo con plenas garantías y que durante los últimos años no se han presentado ataques o amenazas en contra de periodistas o comunicadores⁵⁶.

Ahora bien, en cuanto al estado en el que se encuentran las investigaciones iniciadas con ocasión de las denuncias formuladas por el accionante, la Procuraduría Regional de Caquetá destacó que se adelantó un procedimiento preventivo abreviado contra la UNP por presuntas irregularidades en el marco del retiro de las medidas de protección.

Sin embargo, manifestó que tal actuación se archivó el 4 de marzo de 2019, en la medida en que la UNP explicó que “*ha indicado al señor Herley Ramírez el trámite correspondiente en caso de que esté interesado en que se adelante una nueva evaluación sobre su nivel de riesgo*”⁵⁷. Además, la Procuraduría solicitó a la Policía Departamental de Caquetá implementar medidas preventivas en favor del actor.

Respuesta de la Defensoría del Pueblo

La institución explicó que no tiene dentro de sus obligaciones y competencias investigar la comisión de delitos. No obstante, consultado el sistema de información misional de la entidad, se encontraron dos procedimientos relacionados con quejas presentadas a la Defensoría del Pueblo por amenazas de muerte en contra de periodistas en el departamento de Caquetá. Una de las solicitudes corresponde al accionante mientras que la otra se relaciona con un comunicador que reside en el municipio de El Paujil (Caquetá)⁵⁸.

Adicionalmente, la entidad destacó que emitió la Alerta Temprana de Inminencia No. 001-19 para San Vicente del Caguán (Caquetá) y otros, la cual se refiere al riesgo de la población civil en varios municipios del departamento. Pese a ello, aclaró que no se aborda específicamente la situación de los periodistas.

Respuesta de la Policía Nacional

El Comandante del Departamento de Policía del Caquetá aseguró que “*no existen elementos de información puntuales de ningún actor armado o delincuencial que pueda estar generando amenazas o riesgos para la labor periodística en el departamento del Caquetá*”⁵⁹. Así mismo, precisó que el Sistema Integrado de Información de Inteligencia no registra datos o antecedentes sobre hechos violentos contra los periodistas de la referida entidad territorial en los últimos tres años. Añadió que no se han presentado homicidios

⁵⁶ Folio 81, Cuaderno No. 2.

⁵⁷ Folio 79, Cuaderno No. 2.

⁵⁸ Folio 108, Cuaderno No. 2.

⁵⁹ Folio 184, Cuaderno No. 2.



contra quienes desempeñan dicha profesión y tampoco se adelantan investigaciones penales por el delito de amenazas en dicho departamento.

De igual manera, aclaró que los periodistas y comunicadores sociales no hacen parte de la población cuya protección se encuentra a cargo de la Policía Nacional, lo cual “*se traduce, entre otras cosas, en falta de competencia para efectuar estudios de nivel de riesgo de esta población (...) a partir de los cuales, esta Seccional, podría tener una apreciación frente a su situación de seguridad en este departamento*”⁶⁰. Puntualizó que dicha atribución corresponde a la UNP.

Respuesta de la Fiscalía General de la Nación

El ente acusador informó que, con la firma del Acuerdo Final de Paz con las FARC-EP, “*la criminalidad sufrió una variación en sus formas de expresión, lo que ha conllevado a direccionar de manera diferente el abordaje de los hechos con la connotación de delito. Por esto mismo, en el Departamento del Caquetá se percibe objetivamente abstención en la ejecución de actos de violencia en contra de los comunicadores sociales ocasionados por su ejercicio*”⁶¹.

Así mismo, aunque indicó que no se han presentado casos de homicidios en contra de periodistas, reportó que existen seis denuncias interpuestas por periodistas por el delito de amenazas, las cuales se encuentran “*en estado activo y en etapa indagación*”⁶².

Finalmente, precisó que la denuncia interpuesta por el accionante por el tipo penal de lesiones personales “*se encuentra inactiva*”⁶³ toda vez que fue asociada a la investigación iniciada con motivo de la otra denuncia formulada por el tutelante por el delito de amenazas. Adujo que esta última “*se encuentra activa, en indagación y con órdenes a Policía Judicial en curso*”⁶⁴.

Respuesta del Ministerio del Interior

El Ministerio del Interior indicó que el Plan de Acción Oportuna (PAO), se encamina a la prevención y protección individual y colectiva de los derechos a la vida, a la libertad, a la integridad y a la seguridad de los defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas. En relación con el diagnóstico que originó la formulación de este plan, como variables de contexto respecto de la salvaguarda de la población anteriormente mencionada, se identificaron, entre otras, las siguientes⁶⁵:

- Deficiente articulación de las entidades responsables del fenómeno.

⁶⁰ Folio 108, Cuaderno No. 2.

⁶¹ Folio 106, Cuaderno No. 2.

⁶² Folio 107, Cuaderno No. 2.

⁶³ Folio 107, Cuaderno No. 2.

⁶⁴ Ibíd.

⁶⁵ Folio 201, Cuaderno No. 2.



- Ausencia de caracterización unificada que determine los sujetos vulnerables que requieren atención especial del Estado.
- Ausencia de cifras unificadas y oficiales que determinen la magnitud del fenómeno de las agresiones.
- Carencia de unificación de rutas y procedimientos para la acción institucional.
- Disputas por el control de zonas críticas con fenómenos de economía ilícita y reacomodación de estructuras armadas ilegales, lo cual se suma a la llegada de grupos armados emergentes.

Igualmente, el Ministerio del Interior aseveró que se ha avanzado en varias acciones para la implementación del PAO. En particular, señaló que se inició un “*proceso de reingeniería del programa de protección de la Unidad Nacional de Protección*”⁶⁶ y se ha analizado el desarrollo de un sistema de información a través de mesas técnicas. También, destacó que se realizó una sesión de la Comisión Intersectorial de Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT) en San Vicente del Caguán, en la cual se socializó el PAO y se acordaron una serie de recomendaciones generales para mejorar las condiciones de la población civil en el departamento, en relación con la situación de riesgo que pueden afrontar.

Respuesta de la Fundación para la Libertad de Prensa –FLIP–

La organización expresó que el Programa de Protección a Periodistas, aunque ha salvado vidas, ha evolucionado poco y ha fallado en desactivar las fuentes de riesgo de los comunicadores. Precisó que “[e]l sistema es reactivo, de corte políctico y no previene riesgos”⁶⁷, en la medida en que no se han tomado otras medidas alternativas tales como “*campañas que prevengan la estigmatización por parte de funcionarios públicos, pronunciamientos públicos que respalden el trabajo de periodistas y medios en riesgo, campañas a favor del autocuidado y atención psicosocial*”⁶⁸, entre otros.

De igual manera, denunció que la respuesta a las solicitudes de protección es lenta y que han aumentado considerablemente los trámites que los comunicadores deben soportar para obtener una solución. Al respecto, indicó que “[m]ientras en el año 2000 cuatro personas estaban a cargo de tramitar las solicitudes de protección, hoy un solo caso puede pasar por 23 personas y tres comités para ser resuelto”⁶⁹.

Por otra parte, resaltó que “el sistema discrimina”⁷⁰ en la medida en que la UNP asigna “*medidas de protección sustancialmente diversas a periodistas que están en similares niveles de riesgo de acuerdo con sus propias matrices de evaluación, beneficiando a los periodistas de Bogotá sobre los de región*”⁷¹.

⁶⁶ Ibíd.

⁶⁷ Folios 191 a 200, Cuaderno No. 2.

⁶⁸ Ibíd.

⁶⁹ Ibíd.

⁷⁰ Ibíd.

⁷¹ Ibíd.



A manera de ejemplo advirtió que, mientras que un reportero en Guaviare o Norte de Santander con una matriz de riesgo de 55 cuenta con un hombre de protección y un chaleco blindado, en Bogotá hay periodistas con una matriz de 52 y un esquema compuesto por dos hombres de protección y un vehículo convencional.

Así mismo, aseveró que el programa de protección se limita a la implementación de esquemas de seguridad como respuesta a situaciones de amenaza, pero desconoce aspectos indispensables como la prevención de la violencia y la sanción judicial a sus responsables⁷². Agregó que “*no hay un solo retiro de medidas de protección que esté respaldado por decisiones judiciales en contra de los responsables de agresiones, quienes suelen mantener su control en los territorios y su capacidad de daño. La continuidad de las medidas depende, sobre todo, de la ocurrencia de nuevas amenazas*”⁷³.

En relación con el caso concreto manifestó que, si bien la violencia es generalizada, sus efectos son más notorios en el periodismo regional, pues los medios locales “*se enfrentan al olvido del Estado, siendo más vulnerables a los riesgos*”⁷⁴ y son económicamente más débiles. A modo de ejemplo, indicó que en el departamento de Caquetá se registraron seis violaciones a la libertad de prensa en 2017 y ocho durante el 2018⁷⁵.

Finalmente, la FLIP destacó que “*la evaluación del riesgo implica un análisis complejo que, de ninguna manera, debería limitarse a considerar si un periodista ha recibido o no amenazas o si ha pasado un determinado tiempo desde la última amenaza*”⁷⁶. Por tanto, sugirió que se tuvieran en cuenta ciertos elementos para analizar el riesgo al cual están sometidos los periodistas: temas de cubrimiento, lugares a los que se accede para ejercer el oficio, potenciales agresores, ataques a los que se ven expuestos, vulnerabilidades y riesgos diferenciales por razones de género, origen y etnia. Concluyó que la UNP debe “*hacer análisis de contexto más certeros, que no dependan únicamente de las amenazas recibidas por el periodista*”⁷⁷.

III. CONSIDERACIONES

Competencia

⁷² Sobre este asunto, la entidad sostuvo: “*La principal ausente del programa es la justicia, esencial para la protección de los periodistas. La impunidad es, por el contrario, el mejor incentivo para la violencia, ya que los agresores confían en que sus acciones no tendrán consecuencias*”.

⁷³ Folios 191 a 200, Cuaderno No. 2.

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ La FLIP consideró que un caso que reflejaba la situación de riesgo de los periodistas regionales es el de Luis Antonio Peralta, en El Doncello (Caquetá) “*quien fue asesinado por sicarios el 14 de febrero de 2015. Peralta denunciaba fuertemente irregularidades en la contratación local y corrupción. Su caso es un lamentable ejemplo de las fallas institucionales que lo desprotegieron: múltiples amenazas y una bomba desactivada no fueron suficientes. El periodista se enfrentó al desprecio de funcionarios locales que no daban crédito o importancia a sus denuncias y a la completa inoperancia de la Fiscalía. (...) La UNP jamás inició trámite para dar protección*”.

⁷⁶ Folios 191 a 200, Cuaderno No. 2.

⁷⁷ Ibid.



1. La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional es competente para conocer los fallos de tutela proferidos dentro del trámite de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Asunto objeto de análisis y problema jurídico

2. Herley Ramírez Alzate presentó acción de tutela en contra de la Unidad Nacional de Protección (UNP), por considerar que dicha entidad vulneró sus derechos fundamentales a la vida, a la dignidad humana, a la seguridad, a la integridad personal, al trabajo y a la libertad de prensa. Lo anterior, debido a que la entidad accionada valoró como “*ordinario*” el riesgo que afronta en razón de su labor como periodista, lo cual tuvo como consecuencia el retiro de las medidas de protección que tenía asignadas con anterioridad a dicha calificación.

3. La UNP solicitó que se declarara improcedente la acción de tutela, en la medida en que el actor puede acudir nuevamente al procedimiento administrativo respectivo para solicitar una nueva evaluación respecto del nivel de riesgo que afronta. Subsidiariamente, pidió que se negara el amparo solicitado, dado que la valoración de la situación del actor con observancia de las normas legales y reglamentarias y con sujeción al estudio técnico desarrollado por el CERREM, el cual arrojó un porcentaje de 40.55% dentro de la matriz de riesgo correspondiente.

4. El juzgado de primera instancia negó la protección de los derechos fundamentales invocados, por estimar que los actos administrativos expedidos por la UNP respetaron el derecho de defensa y el debido proceso del accionante. Además, sostuvo que en el proceso de tutela no se demostró que el tutelante estuviera sometido a un riesgo extraordinario.

La anterior decisión fue impugnada por el actor, pues en su criterio, la actuación de la UNP fue arbitraria en la medida en que se fundamentó en la información suministrada por el analista que lo entrevistó, la cual consideró como tergiversada y contraria a la realidad.

5. En segunda instancia, el Tribunal Administrativo de Caquetá confirmó el fallo del *a quo*. Consideró que la decisión de la entidad accionada acató las normas que rigen su actuación y se basó en estudios técnicos sobre las condiciones del accionante. Agregó que el actor no aportó prueba alguna en relación con la existencia de nuevas amenazas o circunstancias que implicaran un riesgo superior al ordinario.

6. A partir de lo anterior, para la Sala resulta claro que la presente controversia se refiere a los actos administrativos que dispusieron la finalización de las medidas de seguridad que beneficiaban al accionante en su calidad de periodista. En tal sentido, el presente caso se circunscribe a la posible



vulneración de derechos fundamentales como el debido proceso, la vida, la seguridad, la libertad de expresión y la integridad personal del tutelante.

En contraste, no se percibe una afectación del derecho al trabajo y a la libertad de prensa, en la medida en que el actor ha podido continuar desempeñando sus funciones como periodista.

7. De conformidad con lo expuesto, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional deberá determinar si la acción de tutela es procedente para analizar las vulneraciones de derechos fundamentales alegadas por el peticionario y, en caso de superarse el examen de procedibilidad del amparo, lo que le corresponde resolver es:

¿La decisión de la Unidad Nacional de Protección (UNP), consistente en finalizar las medidas de protección asignadas al periodista Herley Ramírez Alzate con base en un concepto del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM), vulneró los derechos fundamentales del accionante al debido proceso, a la vida, a la seguridad, a la libertad de expresión y a la integridad personal?

8. Para resolver la cuestión, la Sala abordará los siguientes asuntos: (i) el derecho a la seguridad de las personas cuando se encuentra en riesgo la vida y los criterios para evaluar su amenaza o vulneración; (ii) el debido proceso administrativo y el procedimiento de calificación de riesgo a cargo de la UNP; y (iii) el deber de protección del Estado en relación con la vida y la seguridad personal de los periodistas. A partir de tales fundamentos normativos, pasará a solucionar el problema jurídico planteado en el caso concreto.

Procedencia de la acción de tutela⁷⁸.

Legitimación en la causa por activa y por pasiva.

9. Conforme al artículo 86 de la Carta Política, toda persona podrá presentar acción de tutela ante los jueces para procurar la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o particular.

Por su parte, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 establece que la solicitud de amparo puede ser presentada: (i) a nombre propio; (ii) a través de representante legal; (iii) por medio de apoderado judicial; (iv) mediante agente oficioso; o (v) por el Defensor del Pueblo y los personeros municipales.

En el caso objeto de estudio, se encuentra acreditado que el ciudadano Herley Ramírez Alzate tiene **legitimación por activa** para formular la acción de tutela

⁷⁸ Con el objetivo de respetar el precedente constitucional, promover una mayor eficiencia en la administración de justicia y habida cuenta de que la Corte Constitucional ha decantado un estándar para resumir de manera detallada las reglas jurisprudenciales sobre los requisitos de procedencia de la acción de tutela se tomarán como modelo de reiteración los parámetros fijados por la Magistrada Sustanciadora en las Sentencias T-399 de 2018, T-239 de 2018, T-666 de 2017, T-583 de 2017, T-401 de 2017, T-340 de 2017 y T-163 de 2017.



de la referencia, toda vez que es una persona natural que reclama la protección de sus derechos constitucionales fundamentales, presuntamente vulnerados por la entidad pública accionada⁷⁹.

10. Por su parte, la legitimación por pasiva dentro del trámite de amparo se refiere a la capacidad legal del destinatario de la acción de tutela para ser demandado, pues está llamado a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental en el evento en que se acredite la misma en el proceso⁸⁰. Concretamente, el artículo 86 de la Constitución Política y los artículos 1º y 5º del Decreto 2591 de 1991 disponen que este mecanismo judicial procede contra cualquier autoridad pública.

En el asunto de la referencia, la acción de tutela se dirige contra la Unidad Nacional de Protección (UNP). Se trata de una entidad pública de origen legal⁸¹ que tiene capacidad para ser parte, por lo que se acredita el requisito de **legitimación por pasiva**.

Inmediatez

11. El principio de inmediatez previsto en el referido artículo 86 Superior, es un límite temporal para la procedencia de la acción de tutela. De acuerdo con este mandato, la interposición del amparo debe hacerse dentro de un plazo razonable, oportuno y justo⁸², toda vez que su razón de ser es la protección inmediata y urgente de los derechos fundamentales⁸³.

En este orden de ideas, la Corte Constitucional ha establecido que, para verificar el cumplimiento del requisito de inmediatez, el juez debe constatar si el tiempo transcurrido entre la supuesta violación o amenaza y la presentación de la acción de tutela es razonable⁸⁴.

En el caso concreto, el acto administrativo⁸⁵ que decidió el recurso de reposición formulado por el accionante fue proferido el 28 de agosto de 2018 y la solicitud de amparo fue presentada el 12 de septiembre del mismo año, de modo que transcurrió menos de un mes entre ambos eventos. Quiere decir lo anterior que se ha cumplido un plazo razonable para la interposición de la acción de tutela razón por la cual la Sala considera que se satisface plenamente el requisito de inmediatez.

Subsidiariedad

⁷⁹ Sentencia T-163 de 2017 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

⁸⁰ Sentencias T-401 de 2017 y T-373 de 2015 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

⁸¹ La Unidad Nacional de Protección fue creada por el Decreto Ley 4065 de 2011 como una Unidad Administrativa Especial del orden nacional, con personería jurídica propia.

⁸² Sentencia T-834 de 2005 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández); Sentencia T-887 de 2009 (M.P. Mauricio González Cuervo).

⁸³ Sentencia T-401 de 2017 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado); Sentencia T-246 de 2015 (M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez).

⁸⁴ Sentencia T-246 de 2015 (M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez).

⁸⁵ Resolución 7232 de 2018.



12. El principio de subsidiariedad, conforme al artículo 86 de la Constitución, implica que la acción de tutela solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En otras palabras, las personas deben hacer uso de todos los recursos ordinarios y extraordinarios que el sistema judicial ha dispuesto para conjurar la situación que amenaza o lesiona sus derechos, de tal manera que se impida el uso indebido de este mecanismo constitucional como vía preferente o instancia judicial adicional de protección.

No obstante, como ha sido reiterado por la jurisprudencia constitucional, el presupuesto de subsidiariedad que rige la acción de tutela debe analizarse en cada caso concreto. Por ende, en aquellos eventos en que existan otros medios de defensa judicial, esta Corporación ha determinado que existen dos excepciones que justifican su procedibilidad⁸⁶:

- (i) cuando el medio de defensa judicial dispuesto por la ley para resolver las controversias no es **idóneo ni eficaz** conforme a las especiales circunstancias del caso estudiado, procede el amparo como mecanismo definitivo; y,
- (ii) cuando, pese a existir un medio de defensa judicial idóneo, éste no impide la ocurrencia de un **perjuicio irremediable**, caso en el cual la acción de tutela procede como **mecanismo transitorio**.

Adicionalmente, cuando el amparo es promovido por personas que requieren especial protección constitucional, como niños, niñas y adolescentes, mujeres en estado de gestación o de lactancia, personas cabeza de familia, en situación de discapacidad, de la tercera edad o población desplazada, entre otros, el examen de procedencia de la tutela se hace menos estricto, a través de criterios de análisis más amplios, pero no menos rigurosos⁸⁷.

13. Las anteriores reglas implican que, de verificarse la existencia de otros medios judiciales, siempre se debe realizar una evaluación de la idoneidad de estos en el caso concreto, para determinar si aquellos tienen la capacidad de restablecer de forma efectiva e integral los derechos invocados. Este análisis debe ser sustancial y no simplemente formal, y reconocer que el juez de tutela no puede suplantar al juez ordinario. Por tanto, en caso de evidenciar la falta de idoneidad del otro mecanismo, la acción puede proceder de forma definitiva.

14. En relación con las **acciones judiciales para controvertir actos administrativos**, esta Corporación ha determinado que, por regla general, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es el mecanismo idóneo de protección de los derechos fundamentales vulnerados por dichas actuaciones.

⁸⁶ Sentencia T-662 de 2016 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

⁸⁷ Sentencias T-163 de 2017 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado); T-328 de 2011 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub); T-456 de 2004 (M.P. Jaime Araujo Rentería), T-789 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-136 de 2001 (M.P. Rodrigo Uprimny Yepes), entre otras.



No obstante, en ciertas circunstancias es necesaria la intervención urgente del juez constitucional. En esa medida, si en el caso concreto el mecanismo judicial ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo permite el restablecimiento pleno y oportuno de los derechos fundamentales vulnerados, la tutela es improcedente. En contraste, si se advierte que el mecanismo de defensa judicial ordinario no permite la protección reclamada, será procedente el amparo constitucional.

Además, la tutela puede desplazar a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho por la incidencia del tiempo sobre los derechos fundamentales, pues mientras que el juez administrativo se pronuncia sobre la validez de los actos supuestamente transgresores de las garantías fundamentales del accionante, la falta de protección efectiva y oportuna podría conllevar la afectación de tales derechos. De este modo, la incidencia del tiempo en la idoneidad del mecanismo se manifiesta por alguna de las siguientes circunstancias:

“a) Porque la prolongación del procedimiento contencioso afectaría desproporcionadamente el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados o,

b) Porque para el momento en que el juez contencioso adopte una decisión, el ejercicio pleno del derecho fundamental vulnerado no puede restablecerse, y esta situación sólo puede ser resarcida económicamente”⁸⁸.

15. Particularmente, en relación con los actos administrativos expedidos por la Unidad Nacional de Protección (UNP), en los cuales se modifican, suspenden o retiran las medidas de protección asignadas, la Corte Constitucional ha considerado que la acción de tutela es procedente para discutir si dichas actuaciones vulneran los derechos fundamentales de los afectados con tales decisiones⁸⁹.

16. En el caso concreto se estableció que el accionante: (i) es periodista y desempeña su oficio en varios medios regionales del departamento de Caquetá; (ii) en el año 2016 sufrió un ataque en contra de su integridad física por sujetos desconocidos que se movilizaban en una motocicleta, razón por la cual la UNP le otorgó medidas de protección al considerar que afrontaba un riesgo extraordinario; (iii) se han presentado amenazas e intimidaciones a la prensa y a los comunicadores sociales en el departamento del Caquetá, lo cual constituye un indicio de la posible urgencia con la que el accionante requiere la protección alegada. En efecto, a partir de lo manifestado por la propia entidad demandada, por la Fiscalía General de la Nación y por la Defensoría del Pueblo en el

⁸⁸ Sentencia T-236 de 2018 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

⁸⁹ Véanse, entre otras: Sentencias T-411 de 2018 (M.P. Carlos Bernal Pulido); T-399 de 2018 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado); T-205 de 2018 (M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo); T-707 de 2015 (M.P. María Victoria Calle Correa); T-224 de 2014 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio); T-460 de 2014 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo); T-657 de 2014 (M.P. María Victoria Calle Correa); T-924 de 2014 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado) y T-591 de 2013 (M.P. Mauricio González Cuervo).



presente proceso, existen varias denuncias por posibles conductas que atentan contra la libertad de prensa en esta entidad territorial⁹⁰.

17. De este modo, para la Sala el análisis de procedibilidad debe tener en cuenta que el peticionario podría estar en una situación *inminente* y *grave* que, eventualmente, tendría la capacidad de afectar derechos de máxima relevancia como la integridad y seguridad personales y la vida, de manera que requiere de *atención urgente*.

Además, la Sala advierte que, en razón de su labor, algunos periodistas se encuentran expuestos a un riesgo superior al de la mayoría de la población, por cuanto sus profesiones u oficios implican la difusión de información, expresión u opinión en asuntos políticos, sociales o la denuncia de situaciones irregulares o delictivas. Para la Corte, este aspecto incide en el análisis del cumplimiento del requisito de subsidiariedad. Así, por ejemplo, en la **Sentencia T-1037 de 2008**⁹¹, esta Corporación consideró que el amparo constitucional era el mecanismo procedente para analizar si la decisión del Ministerio del Interior de suspender el esquema de seguridad que le había sido asignado y reemplazarlo por una ayuda económica para transporte vulneraba sus derechos fundamentales.

Igualmente, se debe tener en cuenta que las amenazas en contra de los periodistas repercuten directamente en el ejercicio de la libertad de expresión y del derecho a desempeñar libremente la profesión u oficio de los comunicadores⁹². De este modo, el presente proceso involucra la posible vulneración de derechos fundamentales distintos del debido proceso, lo cual refuerza la procedencia de la acción de tutela en razón de la falta de idoneidad y eficacia de los mecanismos judiciales ordinarios en relación con la protección de estos derechos.

Finalmente, la alegada situación de seguridad del actor ha ocasionado efectos negativos para su salud, como se evidencia a partir de la copia de la historia clínica allegada al proceso. Al respecto, se debe recordar que el accionante fue diagnosticado con “*estrés postraumático crónico*”, ocasionado a partir del episodio violento que sufrió en 2016 y que derivó en las medidas de protección otorgadas por la UNP al año siguiente. Por consiguiente, se requiere de un medio judicial que, sin mayores dilaciones, resuelva de fondo el asunto objeto de análisis.

18. Por consiguiente, se advierte que exigirle al peticionario que acuda a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para controvertir la actuación de la UNP resulta desproporcionado, en tanto la ausencia de protección de sus derechos fundamentales eventualmente lo podría llevar a una situación más gravosa. Además, las presuntas amenazas contra su vida implican una

⁹⁰ Para establecer este contexto, la Sala también tiene en cuenta el informe de prensa allegado por el accionante, en el cual se reportó la existencia de amenazas en contra de periodistas que realizan su labor en el departamento de Caquetá (nota al pie de página 22 – Informe de Noticias Caracol).

⁹¹ M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁹² Sentencia T-1037 de 2008 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).



intervención urgente del juez constitucional como garante de sus derechos, por lo que, en este caso particular, la acción de tutela resulta procedente como mecanismo definitivo.

El derecho a la seguridad personal y los criterios para evaluar su amenaza o vulneración. Reiteración de jurisprudencia⁹³.

19. El artículo 2º de la Constitución Política establece como principios fundamentales del Estado “asegurar la convivencia pacífica” y “proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida”. De este modo, todos los poderes y órganos del Estado tienen el deber de proteger la vida de todas las personas y de preservar las condiciones para que estas lleven una existencia tranquila, libre de amenazas y de zozobras exorbitantes. Por lo tanto, cuando un individuo se encuentra en una situación de riesgo predecible que pone en entredicho su vida o integridad personal, el Estado tiene la obligación de adoptar las medidas tendientes para evitar que el peligro que recae sobre ella se materialice.

De esta manera, el derecho a la seguridad personal está íntimamente ligado con el derecho a la vida establecido en el artículo 11 de la Carta, ya que este es de carácter fundamental e “inviolable”. Así, salvaguardar la vida de las personas que se encuentran bajo amenaza es una responsabilidad inalienable del Estado.

20. Colombia ha ratificado diferentes tratados internacionales de derechos humanos que buscan proteger la seguridad personal y la vida. Por ejemplo, el artículo 9º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) establece que “[t]odo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales.”. Así mismo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone en su artículo 7º que “[t]oda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales”.

Por lo tanto, las obligaciones del Estado en relación con la garantía del derecho a la seguridad personal se desprenden de la Constitución y de las normas internacionales sobre derechos humanos. Además, estos deberes cobran especial importancia en el caso de ciertos sujetos que, dada su condición o contexto, son titulares de especial protección en virtud de mandatos constitucionales y del derecho internacional vigente.

21. Esta Corporación ha establecido en múltiples ocasiones que **la seguridad es un principio rector de la Carta Política**, de manera que ha desarrollado una línea jurisprudencial relacionada con sus conceptos. De esta forma, en **Sentencia T-981 de 2001⁹⁴** esta Corporación se refirió a la situación de una auxiliar de enfermería a la que se le negó un traslado laboral, a pesar de que el motivo de este consistía en que era víctima de amenazas. En esa ocasión este Tribunal sostuvo que el Estado debe responder “*a las demandas de atención*

⁹³ Las consideraciones contenidas en el presente acápite son parcialmente retomadas de las sentencias T-399 de 2018, T-666 de 2017 y T-924 de 2014, todas con ponencia de la Magistrada Sustanciadora.

⁹⁴ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.



de manera cierta y efectiva” cuando tenga conocimiento de amenazas “*sobre la [vida] y tranquilidad de individuos o grupos que habitan zonas de confrontación o que desarrollan actividades de riesgo en los términos del conflicto*”. Señaló además que es inexcusable que el Estado pretenda cumplir con sus deberes limitándose a señalar su imposibilidad para prestar la ayuda requerida.

22. Así mismo, la **Sentencia T-719 de 2003**⁹⁵ decidió el caso de una mujer desplazada por la violencia cuyo compañero permanente fue asesinado debido a que no se le prestaron oportunamente las medidas de protección que había solicitado. Esta Corporación observó que la seguridad tiene tres dimensiones en la Constitución. La primera como valor, pues es un fin del Estado que permea la totalidad del texto constitucional, la segunda como un derecho colectivo, y la tercera como un derecho individual derivado de las garantías previstas en la Carta contra los riesgos extraordinarios a los que se ven enfrentadas las personas.

Respecto a la seguridad como derecho individual, esta providencia determinó que esta dimensión permite que las personas reciban una protección adecuada por las autoridades cuando están expuestas a riesgos excepcionales que no tienen el deber jurídico de soportar. Así mismo, señaló que para determinar cuáles son los riesgos que pueden calificarse dentro de dichos niveles, debe confluir un análisis de las características de especial vulnerabilidad del sujeto que solicita la protección, puesto que hay grupos que históricamente han sufrido amenazas a su seguridad personal, tales como los defensores de derechos humanos, los desplazados y los sindicalistas, entre otros.

Esta sentencia también estableció que el Estado debe cumplir las siguientes obligaciones para garantizar el derecho a la seguridad personal:

“La obligación de identificar el riesgo extraordinario que se cierne sobre una persona, una familia o un grupo de personas, así como la de advertir oportuna y claramente sobre su existencia a los afectados. Por eso, no siempre es necesario que la protección sea solicitada por el interesado.

La obligación de valorar, con base en un estudio cuidadoso de cada situación individual, la existencia, las características (especificidad, carácter individualizable, concreción, etc.) y el origen o fuente del riesgo que se ha identificado.

La obligación de definir oportunamente las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar que el riesgo extraordinario identificado se materialice.

⁹⁵ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.



La obligación de asignar tales medios y adoptar dichas medidas, también de manera oportuna y en forma ajustada a las circunstancias de cada caso, en forma tal que la protección sea eficaz.

La obligación de evaluar periódicamente la evolución del riesgo extraordinario, y de tomar las decisiones correspondientes para responder a dicha evolución.

La obligación de dar una respuesta efectiva ante signos de concreción o realización del riesgo extraordinario, y de adoptar acciones específicas para mitigarlo o paliar sus efectos.

La prohibición de que la Administración adopte decisiones que creen un riesgo extraordinario para las personas en razón de sus circunstancias, con el consecuente deber de amparo a los afectados.”

De este modo, el Estado tiene la obligación de identificar, valorar y definir la situación de seguridad de las personas que se encuentren sometidas a riesgos o amenazas. Además, debe adoptar las medidas idóneas para mitigarlas y evaluar su eficacia y necesidad de manera periódica. En ese sentido, si las autoridades no cumplen alguna de estas obligaciones, el derecho a la seguridad personal se ve vulnerado.

23. Por otro lado, la jurisprudencia constitucional ha determinado diferentes escalas de riesgos con el fin de identificar objetivamente cuándo una persona puede solicitar protección especial por parte del Estado. En ese sentido, la **Sentencia T-339 de 2010⁹⁶** analizó el caso de un beneficiario del Programa de Protección del entonces Ministerio del Interior y de Justicia al cual no se le habían prestado las medidas reconocidas por esa entidad. Allí se precisó la diferencia entre las nociones de “riesgo” y “amenaza” con el fin de determinar el ámbito en que la administración puede otorgar medidas de protección especial:

“El riesgo es siempre abstracto y no produce consecuencias concretas, mientras que la amenaza supone la existencia de señales o manifestaciones que hagan suponer que algo malo va a suceder. En otras palabras, la amenaza supone la existencia de signos objetivos que muestran la inminencia de la agravación del daño. Por este motivo, cualquier amenaza constituye un riesgo pero no cualquier riesgo es una amenaza”.

Así, esta providencia determinó que la escala de riesgos y amenazas que debe aplicarse en situaciones en las que se solicita protección especial es la siguiente (por su pertinencia se cita *in extenso*):

“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

⁹⁶ M.P. Juan Carlos Henao Pérez.



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 afectado, 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 fundamentales, 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:

a) amenaza ordinaria: Para saber cuando 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 autoridades.

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.”

24. De conformidad con lo expuesto, cuando un individuo se encuentra sometido a un nivel de riesgo normal u ordinario, en los términos definidos, no tiene derecho a solicitar medidas de protección por parte del Estado ya que los mismos son los derivados de la vida en sociedad. Por el contrario, cuando está sometido a amenazas extraordinarias o extremas surge el deber del Estado de brindar protección especial para evitar la vulneración concreta del derecho a la seguridad personal. En estos casos el Estado tiene la obligación de determinar el tipo de amenaza que recae sobre una persona y, además, debe definir de manera oportuna los medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar la consumación del daño.

25. En suma, la seguridad e integridad personal es un derecho fundamental que debe ser garantizado y preservado por el Estado, de manera que cuando una persona se encuentra ante una amenaza extraordinaria o extrema, debe adoptar las medidas de protección necesarias para salvaguardar sus derechos fundamentales. Así mismo, las autoridades tienen una serie de obligaciones relativas a la debida diligencia respecto a la valoración y determinación de las amenazas, ya que su incumplimiento también conduce a la vulneración de este derecho.

El debido proceso administrativo y el procedimiento de calificación de riesgo a cargo de la UNP. Reiteración de jurisprudencia⁹⁷.

26. El artículo 29 de la Constitución Política establece que el debido proceso es un derecho fundamental que debe aplicarse a todas las actuaciones judiciales

⁹⁷ Las consideraciones contenidas en el presente acápite son parcialmente retomadas de las sentencias T-399 de 2018, T-666 de 2017 y T-924 de 2014, todas con ponencia de la Magistrada Sustanciadora.



y administrativas. En ese sentido, constituye una garantía para todas las personas, ya que le impone al Estado la obligación de resolver las situaciones jurídicas mediante decisiones razonadas y con la observancia de los procedimientos dispuestos para tal fin, por lo que se convierte en un medio para combatir las posibles arbitrariedades o abusos de autoridad en las que pueda incurrir la entidad que profiere las actuaciones.

27. En primer lugar, el artículo 81 de la Ley 418 de 1997⁹⁸ dispuso la creación de un programa de protección para personas que se encuentran en situación de riesgo inminente contra su vida, integridad, seguridad o libertad por causas relacionadas con la violencia política o ideológica, o con el conflicto armado interno, y que pertenezcan a alguna de las siguientes categorías: dirigentes o activistas de grupos políticos y especialmente de grupos de oposición; de organizaciones sociales, cívicas y comunales, gremiales, sindicales, campesinas y de grupos étnicos; de las organizaciones de derechos humanos y miembros de la Misión Médica, entre otros.

De conformidad con esta disposición, el Capítulo 2º del Título I de la Parte 4º del Libro 2º del Decreto 1066 de 2015⁹⁹ regula este programa de protección, ya que no solo reglamenta el proceso ordinario para que las personas accedan a este, sino que también distribuye facultades y responsabilidades a distintas autoridades gubernamentales y administrativas dentro del proceso.

28. Ahora bien, el artículo 2.4.1.2.2 el Decreto 1066 de 2015 establece los principios que rigen los programas de prevención y protección, además de los constitucionales y legales que orientan la función administrativa.

Entre estos principios se encuentra el de **causalidad**, el cual señala que “[l]a vinculación al Programa de Prevención y Protección, estará fundamentada en la conexidad directa entre el riesgo y el ejercicio de las actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias.” De esta manera, la posibilidad de que una persona pueda ser beneficiaria del programa de protección siempre debe estar justificada en el nivel de riesgo o del cargo que ocupa. Por tanto, este impone la necesidad de que se realice un estudio técnico previo que determine un nexo entre: (i) los hechos que originan las condiciones de peligro para la vida y la integridad; y (ii) el ejercicio de las funciones, actividades o profesiones que, debido a su importancia social, son objeto de protección mediante el programa.

Así mismo, otro principio que rige este tipo de actuaciones es el de **idoneidad** al señalar que “[l]as medidas de prevención y protección serán adecuadas a la situación de riesgo y procurarán adaptarse a las condiciones particulares de los protegidos”. Así, la valoración y definición de las medidas de seguridad deben corresponder directamente a la situación de riesgo de la persona interesada en el servicio de protección o en su cargo, por lo que los fundamentos

⁹⁸ “Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”

⁹⁹ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior”



de las decisiones siempre deben tener como soporte algún estudio técnico previo.

De esta manera, los procedimientos de valoración tanto para ingresar al programa de protección en virtud del riesgo como para fijar las medidas de seguridad correspondientes deben fundamentarse en estudios técnicos especializados que justifiquen la necesidad de las medidas. En ese sentido, este procedimiento busca garantizar el debido proceso de las personas cobijadas por estas medidas, ya que la administración tiene el deber de argumentar sus determinaciones con conceptos técnicos especializados que motiven la decisión de otorgar, modificar o finalizar medidas de seguridad.

29. Ahora bien, la jurisprudencia de esta Corporación también ha establecido que para cumplir las obligaciones derivadas del derecho a la seguridad personal, las actuaciones administrativas que lleven a cabo las autoridades competentes deben estar justificadas en **estudios técnicos individualizados y específicos del nivel de riesgo de la persona interesada**. Por ejemplo, en la mencionada **Sentencia T-224 de 2014**¹⁰⁰, la Sala Quinta de Revisión estableció lo siguiente:

“En el presente caso, (...) el CERREM calificó el riesgo del demandante como “ordinario” y por tanto no merecedor de las medidas de protección especial en su favor, ni a favor de su grupo familiar.

A pesar de lo expuesto por la demandada, el contenido de la comunicación escrita de esa valoración no ofrece argumentos que fundamenten la decisión, ni estos le fueron informados o dados a conocer por otra vía al peticionario. La comunicación se limita a afirmar que obedeció a un estudio serio y ponderado de la situación del accionante, en el que se descartó que el riesgo de seguridad fuera “actual, inminente, serio, individualizable, concreto, presente, importante, claro, discernible, excepcional y desproporcionado”, por lo que no era procedente asignarle el esquema de seguridad pretendido. Afirmaciones que no describen circunstancias de tiempo, lugar y modo específicas y propias del actor para descartarlo como sujeto protegido, limitándose este documento a mencionar las características propias del riesgo plasmadas en la jurisprudencia constitucional, sin que exista evidencia de su análisis y valoración”.

En ese sentido, cuando la valoración del nivel de riesgo o de las medidas de protección no está fundada en un estudio previo e individualizado de la situación de la persona interesada, existe una vulneración a los derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad personal.

30. Del mismo modo, la **Sentencia T-707 de 2015**¹⁰¹ se pronunció respecto del caso de un líder de una “*colectividad de izquierda democrática y en*

¹⁰⁰ M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

¹⁰¹ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.



oposición”, el cual señaló que la UNP vulneró sus derechos fundamentales a la vida, a la seguridad personal, al debido proceso y a la participación política, al reducirle notoriamente su esquema de seguridad en contra de un concepto especializado de uno de sus grupos de valoración sin exponer los argumentos técnicos que justificaban la actuación. En ese sentido, consideró que:

“la definición y asignación de medidas de seguridad deben estar justificadas razonablemente, con base en estudios técnicos individualizados del nivel de riesgo de la persona que solicita la protección, los cuales solo pueden desconocerse con base en argumentos suficientes que también estén sustentados en conceptos especializados. Esto, para efectos de garantizar el derecho fundamental al debido proceso y desarrollar los principios de causalidad e idoneidad que orientan la prestación del servicio de protección personal.”

En tal virtud, las decisiones que asignen medidas de seguridad deben estar debidamente justificadas por estudios técnicos que se encarguen de analizar la situación particular del sujeto que requiere la protección.

31. En conclusión, para garantizar el derecho fundamental al debido proceso y desarrollar los principios de causalidad e idoneidad que orientan la prestación del servicio de protección personal, las actuaciones administrativas que lleven a cabo estudios de valoración y de medidas de seguridad deben estar justificadas en estudios técnicos individualizados y específicos que los fundamenten de manera suficiente y razonable.

El deber de protección del Estado en relación con la vida y la seguridad personal de los periodistas

Estándares internacionales de protección de los derechos a la vida y a la seguridad personal de los periodistas.

32. Una de las facetas más importantes de los derechos a la libertad de prensa y de expresión es la protección de la seguridad personal, la vida y la integridad de los periodistas. De este modo, los tratados y convenios internacionales que garantizan los derechos humanos anteriormente enunciados establecen, primordialmente, el deber de los Estados de salvaguardar a quienes ejercen el periodismo¹⁰².

En particular, el principio 9 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH), aprobada en el año 2000, dispone que “[e]l asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los

¹⁰² Al respecto, se deben tener en cuenta normas internacionales como los artículos 19 y 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) de 1948, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y 4 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948.



Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada”.

33. Aunado a lo anterior, existen diversos instrumentos internacionales que abordan específicamente la cuestión de la seguridad y la protección de los periodistas y comunicadores sociales, entre los que se encuentran: (i) la Declaración de Medellín de 2007, suscrita por los países miembros de la UNESCO¹⁰³; (ii) las Resoluciones 72/175 de 2017¹⁰⁴, 70/162 de 2015¹⁰⁵, 69/185 de 2014¹⁰⁶ y 68/163 de 2013¹⁰⁷, dictadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas; (iii) la Resolución 1738 de 2006 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas¹⁰⁸; y (iv) el Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad de 2012, entre otros.

Igualmente, deben destacarse los informes de la CIDH en relación con esta materia: (i) *Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: Estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia* (2013)¹⁰⁹; y (ii) *Zonas silenciadas: Regiones de alta peligrosidad para ejercer la libertad de expresión* (2017)¹¹⁰. Estos documentos constituyen un valioso insumo para determinar las obligaciones estatales en relación con la protección de periodistas y comunicadores en el contexto particular de cada uno de los países miembros del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

34. En tal sentido, algunas de las principales obligaciones que contienen estos instrumentos internacionales son:

(i) en aquellos países o regiones en los cuales los periodistas se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad por el contexto de violencia dirigida contra este grupo de personas, el Estado tiene una **responsabilidad reforzada** en sus obligaciones de prevención y protección¹¹¹.

(ii) las medidas adoptadas para proteger a un periodista frente a una amenaza creíble de daño contra su integridad física deben tener en cuenta las **necesidades propias de la profesión** del comunicador y otras circunstancias individuales¹¹².

¹⁰³ Esta Declaración tiene como propósito incentivar a los Estados miembros de las Naciones Unidas y de la UNESCO a garantizar la seguridad de los periodistas y luchar contra la impunidad.

¹⁰⁴ Resolución del 19 de diciembre de 2017, aprobada en el 72 período de sesiones (A/RES/72/175).

¹⁰⁵ Resolución del 17 de diciembre de 2015, aprobada en el 70 período de sesiones (A/RES/70/162).

¹⁰⁶ Resolución del 18 de diciembre de 2014, aprobada en el 69 período de sesiones (A/RES/69/185).

¹⁰⁷ Resolución del 18 de diciembre de 2013, aprobada en el 68 período de sesiones (A/RES/68/163).

¹⁰⁸ Resolución del 23 de diciembre de 2006. S/RES/1738 (2006)

¹⁰⁹ OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 12/13. Diciembre 31 de 2013.

¹¹⁰ OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 16/17. Marzo 15 de 2017.

¹¹¹ *Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: Estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia*. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 12/13. Diciembre 31 de 2013.

¹¹² Ibíd.



(iii) las medidas de protección para periodistas y comunicadores deben contemplar una **perspectiva de género** que tenga en cuenta, tanto las formas particulares de violencia que sufren las mujeres como los modos específicos en que se implementan las medidas de protección que pueden ser necesarias o adecuadas para mujeres periodistas¹¹³.

(iv) la promoción de la seguridad de los periodistas y la lucha contra la impunidad no deben limitarse a adoptar medidas después de que hayan ocurrido los hechos. Por el contrario, se necesitan **mecanismos de prevención** y políticas para **luchar contra la impunidad** y resolver las causas profundas de la violencia contra los periodistas¹¹⁴.

(v) La protección de los periodistas debería **adaptarse a las realidades locales que les afectan**. Por ejemplo, los periodistas que informan sobre la corrupción y la delincuencia organizada, son blanco, cada vez con mayor frecuencia, de los grupos de delincuencia organizada y los poderes paralelos¹¹⁵.

Marco normativo de protección de los derechos a la vida, integridad y seguridad de los periodistas en el derecho colombiano.

35. En Colombia, los mecanismos de protección legales y reglamentarios desarrollados por el derecho interno han respondido a una situación histórica de violencia y amenazas en contra de los periodistas. En este sentido, instituciones como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH), la CIDH, el Centro de Memoria Histórica y el Ministerio del Interior han reconocido la existencia de un contexto en el cual se ha buscado censurar, acallar y silenciar a los periodistas, especialmente a aquellos que expresan opiniones disidentes u opositoras o quienes denuncian actos de corrupción o situaciones delictivas.

36. Sobre este particular, en el caso **Carvajal Carvajal y otros vs. Colombia**, la Corte IDH estableció de manera amplia el contexto de violencia en contra de periodistas y comunicadores sociales que ha tenido lugar en el país, particularmente en el apogeo del conflicto armado interno. A manera de ejemplo, la providencia indica que, “*de acuerdo a información del Comité para la Protección a Periodistas, en el año 1997, Colombia ocupó el segundo puesto en la lista mundial de periodistas ejecutados, y en el año 1998, ocupó el primer lugar, siendo catalogado como el ‘lugar más mortífero para la prensa en el mundo’*”¹¹⁶.

Estas circunstancias también fueron establecidas en el caso **Vélez Restrepo y familiares vs. Colombia**, en el cual la Corte IDH constató que en Colombia

¹¹³ Ibíd. || En relación con la idoneidad de las medidas de protección, se sugiere igualmente revisar la Sentencia T-124 de 2015 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

¹¹⁴ Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad. 2012.

¹¹⁵ Ibíd.

¹¹⁶ Corte IDH. Caso *Carvajal Carvajal y otros vs. Colombia* (Fondo, reparaciones y costas). Sentencia del 13 de marzo de 2018.



existía “*un contexto de riesgo especial para los periodistas y comunicadores sociales en relación con el cumplimiento de sus labores, por motivo de actos de violencia, amenazas y hostigamientos por parte de actores del conflicto armado interno, entre ellos grupos armados disidentes, grupos paramilitares y algunos miembros de la fuerza pública, así como de grupos de delincuencia común*”¹¹⁷.

37. Así mismo, es pertinente tener en cuenta que, según las cifras del Centro de Memoria Histórica, entre 1977 y 2015 fueron ejecutados un total de 152 periodistas colombianos en razón de su oficio¹¹⁸. En este grupo, se encuentran casos ampliamente recordados por la opinión pública como los del humorista Jaime Garzón Forero, Guillermo Cano Isaza y Diana Turbay Quintero, los cuales son ilustrativos de la persecución en contra de periodistas y comunicadores en contextos de violencia y polarización política. No obstante, la mayoría de los casos documentados se refieren a periodistas que se desempeñaban en medios regionales de comunicación, aspecto al que la Corte se referirá más adelante.

38. De este modo, el contexto de confrontaciones armadas en Colombia es una de las consecuencias de profundos desacuerdos en la sociedad que se han traducido en intolerancia y violencia, que no está atada exclusivamente al conflicto interno que culminó con el Acuerdo Final de Paz con las FARC-EP, sino que desborda ese suceso. En razón de la situación histórica de violencia en contra de periodistas que presentan información de contenido político, social o de opinión, en el ordenamiento jurídico colombiano se han expedido varias normas legales y reglamentarias orientadas a la protección y seguridad de los periodistas. Al respecto, la CIDH ha resaltado que el país cuenta con el sistema de protección a periodistas “*más antiguo y consolidado de la región*”¹¹⁹.

39. En efecto, la **Ley 418 de 1997** creó por primera vez, bajo la órbita del Ministerio del Interior, un programa de protección destinado a personas en situación de riesgo “*por causas relacionadas con la violencia política o ideológica, o con el conflicto armado interno*” y pertenecientes a determinados grupos de personas, como dirigentes o activistas de grupos políticos, organizaciones sociales y organizaciones de derechos humanos.

Posteriormente, el **Decreto 1592 de 2000** reconoció a los periodistas y comunicadores sociales como una población en riesgo especial, con la creación del “*Programa de Protección a Periodistas y Comunicadores Sociales*”, a cargo de la Dirección General para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior. Esta normativa estableció el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos (CRER), un órgano interinstitucional integrado por representantes

¹¹⁷ Corte IDH. Caso Vélez Restrepo y familiares vs. Colombia (Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas). Sentencia del 3 de septiembre de 2012.

¹¹⁸ Centro Nacional de Memoria Histórica. La palabra y el silencio. La violencia contra periodistas en Colombia (1977 – 2015), Bogotá, CNMH, 2015.

¹¹⁹ Zonas silenciadas: *Regiones de alta peligrosidad para ejercer la libertad de expresión*. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH. OEA/Ser. L/V/II. CIDH/RELE/INF. 16/17 Marzo 15 de 2017.



del Estado y de la sociedad civil con el propósito de evaluar los casos particulares y recomendar la adopción de medidas de protección.

A su turno, mediante el **Decreto 1225 de 2012**, se unificaron todos los programas de protección específicos antes existentes para personas en situación de riesgo extraordinario o extremo. Entre los 16 grupos poblacionales que son objeto de protección por parte del Programa de Prevención y Protección actualmente existente se incluyó a los periodistas y comunicadores sociales. En el marco de dicha estructura, se creó la Unidad Nacional de Protección (UNP), cuyo funcionamiento ya ha sido explicado en consideraciones anteriores de la presente providencia.

40. No obstante, la CIDH también ha alertado acerca de los riesgos y limitaciones que aún presenta este sistema, en particular los aspectos atinentes a la impunidad en relación con las amenazas y atentados en contra de los comunicadores¹²⁰. En efecto, la Comisión ha señalado “*la importancia de establecer una coordinación efectiva entre los órganos estatales encargados de proteger a los periodistas y comunicadores sociales en situación de riesgo y las autoridades responsables de investigar, procesar, y sancionar a los responsables por las presuntas violaciones a sus derechos, como las amenazas, hostigamientos, atentados y asesinatos perpetrados contra dicha población en razón de su profesión*”¹²¹.

Además, ha insistido en la importancia de garantizar la investigación como medida idónea de prevención y ha recordado que la falta de investigación de los hechos que motivan las situaciones de riesgo, “*podría generar un efecto acumulativo respecto del aumento constante de beneficiarios en el programa de protección y sobre las facultades de revisión de las decisiones adoptadas en materia de protección*”¹²². Esa determinación no solo se sustenta en el deber de protección a la integridad, la seguridad personal y la vida de las personas, sino en razón a la importancia de la labor periodística y de la contribución de las opiniones para la democracia, como valor central del Estado Social de Derecho.

41. Así mismo, es necesario poner de presente que la Corte Constitucional ha destacado, en numerosas oportunidades, la importancia de garantizar que el oficio de los periodistas sea ejercido de manera libre, sin ninguna coacción, intimidación o presión indebida que impida la adecuada garantía de la libertad de prensa¹²³.

¹²⁰ “En este sentido, la Comisión observó la importancia de una efectiva participación de la Fiscalía General de la Nación en las sesiones del CERREM, en su calidad de invitado especial, de manera de aportar y recibir información clave sobre las situaciones bajo análisis y las presuntas violaciones de derechos humanos sufridas por los periodistas y comunicadores sociales”. (*Zonas silenciadas: Regiones de alta peligrosidad para ejercer la libertad de expresión*. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH. OEA/Ser. L/V/II. CIDH/RELE/INF. 16/17 Marzo 15 de 2017).

¹²¹ *Zonas silenciadas: Regiones de alta peligrosidad para ejercer la libertad de expresión*. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH. OEA/Ser. L/V/II. CIDH/RELE/INF. 16/17 Marzo 15 de 2017.

¹²² Ibíd.

¹²³ Sentencia C-650 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).



Así pues, esta Corporación ha señalado que las medidas de protección y seguridad destinadas a periodistas y comunicadores sociales deben tener en cuenta las condiciones propias del ejercicio de su profesión. En este sentido, la **Sentencia T-1037 de 2008**¹²⁴ se pronunció sobre el derecho de una periodista a participar en el diseño las medidas otorgadas por el Programa de Protección para periodistas (anterior a la creación de la UNP) con el fin de permitir la continuación de sus actividades profesionales.

En el citado fallo, la Corte Constitucional determinó que “*cuando se trata de un periodista que pese a las amenazas decide continuar sus investigaciones, es probable que requiera de esquemas especiales que tengan en cuenta la totalidad de los derechos involucrados. En particular, es obvio que los comunicadores pueden requerir cierta privacidad para poder entrevistarse con una fuerte reservada o hacer ciertas indagaciones*”¹²⁵. La decisión concluyó que, en estos casos, es necesario que los comunicadores puedan contar con esquemas especialmente diseñados para garantizar tanto su seguridad como su trabajo, así como los importantes derechos asociados a la libertad de expresión¹²⁶.

Deberes del Estado en relación con las medidas de protección que se asignan a los periodistas en el marco del Programa de Protección y Prevención a cargo de la UNP. Aspectos que se deben tener en cuenta en la valoración de riesgo

42. Con fundamento en las consideraciones anteriores, para la Sala es claro que existen obligaciones especiales para el Estado en materia de protección para aquellos periodistas que se encuentran expuestos a un riesgo superior al de la mayoría de la población, por cuanto sus labores implican la difusión de información, expresión u opinión en asuntos políticos, sociales o la denuncia de situaciones irregulares o delictivas.

En efecto, como fue expuesto previamente, en el país ha existido **un contexto histórico de violencia y polarización política**, el cual ha ocasionado que los actores armados e, incluso, las organizaciones delincuenciales persigan opiniones disidentes y pretendan acallar ciertos discursos, en detrimento del derecho fundamental de informar u opinar en el marco de las libertades de prensa y de expresión. De este modo, sobre los periodistas y comunicadores cuya labor se refiere a asuntos políticos o que emiten opiniones y realizan investigaciones sobre temas como el conflicto, el Estado, la delincuencia, la corrupción, entre otros, recae un grado especial de amenaza que puede verse acentuado en razón de factores como (i) el perfil de quien ejerce la actividad; (ii) el contenido de la información u opinión que la persona difunde; y (iii) la ubicación territorial¹²⁷.

¹²⁴ M.P. Jaime Córdoba Triviño.

¹²⁵ Sentencia T-1037 de 2008 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

¹²⁶ Ibíd.

¹²⁷ En similar sentido, la Corte IDH ha señalado que los Estados “*tienen el deber de brindar medidas de protección a la vida y la integridad de los periodistas que estén sometidos a [un] riesgo especial*”. Según la Corte, este riesgo especial debe ser evaluado a la luz del contexto existente en el país y puede surgir “por



43. Por razones similares a las anteriores, esta Corporación ha señalado que, en este país y especialmente en algunos momentos de su historia, ostentar la calidad de defensor de derechos humanos, de líder o lideresa social o sindical constituye una actividad riesgosa en virtud de la función que cumplen estas personas. En esa medida, el entramado legal referido reconoce que estos grupos de personas, por el contexto particular colombiano, gozan de una presunción de riesgo que obliga a las autoridades competentes a analizar de forma diferencial su situación y, de conformidad con ello, ordenar y ejecutar los medios idóneos para su protección¹²⁸.

Adicionalmente, la jurisprudencia ha recalcado que los estudios de riesgo para este tipo de personas deben sujetarse a parámetros específicos, en tanto deben guiarse por los principios de eficacia, pertinencia, idoneidad, oportunidad y **enfoque diferencial**, en el entendido de que este último es el que garantiza el compromiso del Estado de proteger los diversos modos de vida de quienes habitan en su jurisdicción y concreta los mandatos de igualdad, al reconocer las diferencias que existen entre quienes ejercen este tipo de liderazgos.

44. Ahora bien, en razón de la situación de violencia histórica y polarización política y social que ha ocasionado múltiples vulneraciones de los derechos fundamentales de quienes ejercen el periodismo, **la Corte considera que las evaluaciones de riesgo deben tener en cuenta el contexto en el cual desempeña sus labores el periodista o comunicador**, pues de lo contrario se generaría una visión parcial y limitada respecto de los riesgos a los cuales pueden estar sometidos.

45. En este sentido, son relevantes por lo menos tres aspectos que deben evaluarse cuando se pretenda medir el nivel de riesgo de un periodista que se dedica a la difusión de información, expresión u opinión en asuntos políticos, sociales o a la denuncia de situaciones ilegales:

(i) **Perfil del comunicador:** En este componente, la autoridad debe valorar el tipo de audiencia a la que se dirige el periodista y el nivel de difusión de los contenidos informativos o de opinión que presenta. Así mismo, se debe tener en cuenta el tipo de respaldo institucional del cual dispone, pues en muchas ocasiones las amenazas suelen afectar en mayor grado a periodistas que no cuentan con un medio de comunicación consolidado de amplia circulación que pueda respaldar sus labores.

(ii) **Contenido de la información u opinión que difunde:** En este punto, es imperativo que la autoridad administrativa evalúe si se trata de un contenido que, por su carácter político, social o ideológico, implica un riesgo

factores tales como el tipo de hechos que los periodistas cubren, el interés público de la información que difunden o la zona a la cual deben acceder para cumplir con su labor, así como [por] amenazas en relación con la difusión de esa información o por denunciar o impulsar la investigación de violaciones que sufrieron o de las que se enteraron en el ejercicio de su profesión” (Corte IDH. Caso Vélez Restrepo y familiares vs. Colombia (Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas). Sentencia del 3 de septiembre de 2012).

¹²⁸ Sentencia T-399 de 2018 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).



particular para quien expresa tales opiniones o divulga información en relación con estos aspectos. Al respecto, conviene destacar que el contenido de la información que presenta un periodista en un contexto de violencia o polarización política es relevante para determinar el posible grado de riesgo o amenaza al cual puede verse sometido.

(iii) **Contexto del lugar en el cual se desempeña el periodista:** Este aspecto resulta especialmente relevante para determinar el nivel de riesgo, pues “*se ha considerado que por su cercanía a los contextos de intensa violencia política y armada, los medios locales y regionales son más vulnerables a sufrir agresiones, presiones o persecuciones por los actores del conflicto y la guerra. Como ejemplo de esto, cabe resaltar que 48 de los 58 periodistas ejecutados entre 1996 y 2005, trabajaban para medios de comunicación de influencia regional o local*”¹²⁹.

De este modo, la autoridad administrativa tiene la carga de valorar expresamente la influencia que puede tener en la situación de riesgo del periodista el lugar desde el cual desempeña sus labores y la posible incidencia de factores relevantes tales como, por ejemplo: (i) las cifras de periodistas amenazados o asesinados en la zona; (ii) la existencia de actores armados o grupos delincuenciales con presencia en el lugar; (iii) las posibles dificultades derivadas del desplazamiento en el sector; y (iv) el grado de visibilidad que puede tener el periodista o comunicador en razón del tamaño de la ciudad o localidad en la que desempeña sus funciones.

46. Formuladas las anteriores precisiones, la Sala destaca que la protección especial de la cual son destinatarios los periodistas, en materia de medidas de seguridad necesarias para garantizar su vida e integridad, **no es una salvaguarda genérica para quienes se dedican a este oficio**. En contraste, se debe recordar que el riesgo que permite activar las medidas de protección debe ser concreto, de modo que la autoridad administrativa tiene la obligación de verificar en cada caso que el peligro se encuentre individualizado como presupuesto para disponer que se otorguen medidas de seguridad. En todo caso, la Corte enfatiza en que **la circunstancia prevalente y determinante para el otorgamiento de medidas de protección es la existencia de un riesgo individualizado y concreto**.

En dicha valoración de riesgos, es indispensable tener en cuenta los criterios establecidos previamente, en la medida en que existen razones poderosas para presumir que, cuando se presenta una amenaza o atentado, los periodistas que se dedican a la difusión de información, expresión u opinión en asuntos políticos, sociales o a la denuncia de situaciones ilegales pueden encontrarse en

¹²⁹ Corte IDH. Caso *Carvajal Carvajal y otros vs. Colombia* (Fondo, reparaciones y costas). Sentencia del 13 de marzo de 2018. En similar sentido se ha pronunciado la CIDH: “*El informe publicado por el Centro Nacional de Memoria Histórica de Colombia reconoce que la proximidad de los periodistas con las comunidades que sufren violencia es una variable constante en los crímenes contra la libertad de expresión. Son ellos quienes están cerca de los problemas de la comunidad, construyen una memoria pertinente de lo que ocurre y hacen una puesta en relieve de los problemas que algunos quieren esconder*” (Zonas silenciadas: Regiones de alta peligrosidad para ejercer la libertad de expresión. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH. OEA/Ser. L/V/II. CIDH/RELE/INF. 16/17 Marzo 15 de 2017).



un peligro superior que el del resto de la población en razón del contexto de violencia histórica y polarización antes expuesto.

La UNP vulneró los derechos fundamentales al debido proceso, a la seguridad, a la vida y a la integridad del accionante Herley Ramírez Alzate al omitir sus deberes de: (i) sustentar la evaluación de riesgo en el contexto del actor, en razón de su perfil como periodista, del contenido de la información que difunde y de la ubicación territorial en la que desempeña sus funciones; y (ii) motivar clara, adecuada y específicamente las razones que condujeron a calificar su nivel de riesgo como ordinario. No obstante, no ha violado el derecho a la libertad de expresión.

47. La Sala debe determinar si la decisión de la UNP consistente en finalizar las medidas de protección asignadas al accionante con base en una evaluación que ponderó su riesgo como ordinario, vulnera los derechos fundamentales del tutelante al debido proceso, a la integridad, a la seguridad personal y a la vida. Para tal efecto, las pruebas recaudadas en instancia y en sede de revisión han permitido a esta Corporación constatar los siguientes hechos:

- (i) El tutelante se desempeña como periodista en medios de comunicación regionales en el departamento de Caquetá y reside en la ciudad de Florencia.
- (ii) El 12 de septiembre de 2016, de conformidad con lo relatado por el actor, fue lesionado por dos sujetos desconocidos que se movilizaban en una motocicleta. Considera que esta situación obedeció a intimidaciones y represalias en razón de sus funciones como periodista, en la medida en que: (a) no le robaron ninguna de sus pertenencias durante el ataque; y (b) los hechos ocurrieron dos semanas después de que un sujeto profirió expresiones intimidatorias en contra suya en la vía pública, de las cuales podía concluirse que su vida estaba en riesgo.
- (iii) La Policía Departamental de Caquetá asignó un patrullero como “*hombre de protección*” para salvaguardar la seguridad personal del accionante entre el 16 de septiembre de 2016 y el 22 de enero de 2017.
- (iv) La UNP consideró que el tutelante afrontaba un riesgo extraordinario y, por consiguiente, el 3 de mayo de 2017 dispuso la implementación de un esquema de protección consistente en un vehículo convencional, dos “*hombres de protección*”, un medio de comunicación y un chaleco blindado.
- (v) Al año siguiente, la UNP finalizó las medidas de protección que, en su momento había establecido. Entre otras razones, la entidad consideró que el demandante “*negó ser víctima de amenazas directas y concretas en su contra*”. No obstante, en el mismo informe se registran los siguientes hechos:

“sin embargo, [el evaluado] afirma ser víctima de seguimientos sospechosos los cuales le ha obligado a pernotar (sic) en diferentes residencias de Florencia (familiares), situación por la cual teme ser



víctima de acciones delictivas en su contra, de esta manera señala que el día 17 de enero del presente, en velación del deceso de su señora madre, una persona desconocida se mezcló entre los asistentes, situación por la cual llamaron a las autoridades para que identifique al sujeto, las autoridades realizaron el procedimiento, sin embargo, no encontraron antecedentes de la persona.

Posteriormente por conocimiento de terceros, el día 07 de marzo una persona se entrevista con el evaluado, está le advierte que las noticias transmitidas por la emisora radial ECOS DEL CAGUAN, no eran muy bien recibidas por los grupos armados, refiriéndose a las disidentes de las FARC, por ende, debía guardar prudencia entre los medios. Otro hecho informa que, en el mes de febrero al desplazarse hacia el cementerio central de Florencia, un sujeto desconocido a bordo de una motocicleta realizó seguimientos durante su desplazamiento, no obstante, se informó ante las autoridades y se realizó el mismo procedimiento con la Policía, sin contar con suerte de identificar al individuo. Durante su trayectoria profesional como periodista y comunicador social, ha realizado denuncias públicas de toda índole, situación por la cual no han sido bien aceptadas por la comunidad, en especial por grupos armados interesados en silenciar las denuncias de corrupción y acciones delictivas, advierte que las denuncias son de carácter regional”¹³⁰.

Adicionalmente, por su pertinencia, se transcriben *in extenso* las conclusiones de dicho reporte:

“Conclusión: Después de revisar los diferentes escenarios durante la evaluación de riesgo, no se encontró información puntual acerca de la posible vulneración a la seguridad, libertad e integridad personal del evaluado, esto se soporta en lo afirmado por las autoridades judiciales, policiales y civiles, una de ellas la Fiscalía, quien a la fecha informó que la denuncia por amenazas fue archivada por atipicidad, asimismo, los hechos presentados en septiembre de 2016, previa revisión de lo expuesto por el denunciante y víctima, manifestó que no está en condiciones de reconocer sus agresores.

Otras entidades como Policía y la Dirección Periodística donde labora el evaluado, coincidieron en afirmar que no tienen conocimiento de amenazas directas en contra del señor Herley Ramírez, situación por la cual reduce proporcionalmente la matriz. Aunado a lo anterior, analizando su cargo y función en el ámbito periodístico, el evaluado se encuentra vinculado como periodista independiente, durante su estancia en la emisora, no se tiene conocimiento de dificultades o situaciones que pongan en evidencia la exposición a un riesgo excepcional, además es de señalar que en medio de la entrevista el evaluado refirió no haber recibido

¹³⁰ Folios 79 y 80. Cuaderno No. 1. El resaltado es de la Sala y no forma parte del texto original.



*amenazas de alguna índole, no obstante, si (sic) afirma haber sido objeto de seguimientos, esto no constituyen amenazas directas (...)"*¹³¹.

(vi) En sede de revisión, varias entidades se pronunciaron en relación con la situación de seguridad del departamento del Caquetá, en relación con el posible riesgo para la labor periodística. Las respuestas de las autoridades pueden resumirse en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Resumen de las respuestas de las organizaciones intervenientes respecto de la existencia de un contexto de violencia contra los periodistas en el Departamento de Caquetá.

Autoridad u organización interveniente	Resumen general de la situación	Datos sobre periodistas amenazados	Datos sobre periodistas atacados o asesinados												
Unidad Nacional de Protección (UNP)	<i>"No se cuenta con un indicador de riesgo por población".</i>	Han sido realizadas 14 evaluaciones de riesgo a periodistas en el período comprendido entre 2016 y 2018, distribuidos de la siguiente manera: <table border="1"><thead><tr><th>Riesgo</th><th>2016</th><th>2017</th><th>2018</th></tr></thead><tbody><tr><td>Extraordinario</td><td>2</td><td>4</td><td>5</td></tr><tr><td>Ordinario</td><td>0</td><td>1</td><td>2</td></tr></tbody></table>	Riesgo	2016	2017	2018	Extraordinario	2	4	5	Ordinario	0	1	2	No cuenta con información al respecto.
Riesgo	2016	2017	2018												
Extraordinario	2	4	5												
Ordinario	0	1	2												
Ejército Nacional (Décimo Segunda Brigada)	Indica que en el departamento la labor periodística se lleva a cabo con plenas garantías.	Niega que se hayan presentado amenazas contra los periodistas.	Niega que se hayan presentado homicidios o ataques.												
Defensoría del Pueblo	Existe una Alerta Temprana de Inminencia respecto del municipio de San Vicente del Caguán.	Se encontraron dos quejas presentadas por amenazas de muerte contra periodistas.	No cuenta con información al respecto.												
Departamento de Policía del Caquetá	Sostiene que no hay información acerca de actores delincuenciales	Niega que se hayan presentado amenazas contra los periodistas y afirma que no se	Niega que se hayan presentado												

¹³¹ Folio 80. Cuaderno No. 1. El resaltado es de la Sala y no forma parte del texto original.



Autoridad u organización intervient e	Resumen general de la situación	Datos sobre periodistas amenazados	Datos sobre periodistas atacados o asesinados
	que generen amenazas o riesgos para la labor periodística.	adelantan investigaciones penales por amenazas contra los comunicadores.	homicidios o ataques.
Fiscalía General de la Nación	<i>“[E]n (...) Caquetá se percibe objetivamente abstención en la ejecución de actos de violencia en contra de los comunicadores sociales ocasionados por su ejercicio”.</i>	Reporta que existen seis denuncias interpuestas por periodistas por el delito de amenazas, las cuales se encuentran “en estado activo y en etapa indagación”.	Niega que se hayan presentado homicidios o ataques.
Ministerio del Interior ¹³²	Reconoce un incremento de la vulnerabilidad para defensores de derechos humanos y periodistas ¹³³ .	Acoge las cifras de la FLIP según las cuales, a nivel nacional, se presentaron 1.052 ataques, 457 amenazas y 570 víctimas.	No presenta información al respecto.
Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP)	Considera que los efectos de la violencia son más notorios en el periodismo regional. Indica que en la región	Registró seis violaciones a la libertad de prensa en el departamento en 2017 y ocho durante el 2018.	Informa que el último homicidio de un periodista en el departamento ocurrió en

¹³² En este punto, se incluye la información contenida en el Plan de Acción Oportuna de Prevención y Protección para los Defensores de Derechos Humanos, Líderes Sociales, Comunales y Periodistas (Disponible en: https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/plan_de_accion_oportuna_de_prevencion_y_proteccion_0.pdf).

¹³³ “Desde el año 2016 y en lo corrido del 2018, grupos armados organizados han reconfigurado situaciones violentas en sus disputas territoriales, que han implicado el incremento de la vulnerabilidad de los defensores de derechos humanos y periodistas, en las zonas donde existe competencia entre varios grupos armados organizados o delincuenciales por el control del territorio empleado para el narcotráfico, la extracción ilícita de yacimientos mineros y otras actividades ilícitas, así como la consolidación de nuevas alianzas entre dichos grupos. // Tal situación ha afectado principalmente a los defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas presentes en los departamentos Antioquia, Cauca, Norte de Santander, Valle del Cauca, Nariño, Caquetá, Chocó y Córdoba, aunque no es un fenómeno exclusivo de estos territorios, pues se presenta, aunque con menor magnitud, en municipios pertenecientes a 26 de los 32 departamentos del país, que tienen en común encontrarse afectados por la presencia de actividades como la extracción ilícita de yacimientos mineros, los cultivos de uso ilícito como hoja de coca, marihuana y amapola, y el desarrollo de negocios vinculados con el narcotráfico” (Plan de Acción Oportuna de Prevención y Protección para los Defensores de Derechos Humanos, Líderes Sociales, Comunales y Periodistas. Página 6). El resaltado es de la Sala y no forma parte del texto original.



Autoridad u organización intervient e	Resumen general de la situación	Datos sobre periodistas amenazados	Datos sobre periodistas atacados o asesinados
	suroccidental del país es donde se concentran los últimos 6 homicidios a periodistas.		2015, en el municipio de El Doncello.

(vii) Finalmente, en sede de revisión se indagó a la UNP acerca del proceso de evaluación de riesgo del accionante, en particular respecto de los criterios que se utilizaron en esta valoración. No obstante, la entidad no especificó tales pautas y se limitó a transcribir los informes que dieron origen a los actos administrativos que el actor cuestiona, en los cuales no figura alusión alguna a su contexto como periodista regional.

48. De conformidad con el anterior marco fáctico, la Sala pasará a analizar, en primer lugar, si la valoración de riesgo consideró los elementos propios del contexto en el cual el accionante desempeña su oficio como periodista, esto es, si se tuvo en cuenta específicamente su perfil, el tipo de información que difunde y las circunstancias propias del espacio geográfico en el que trabaja. En segundo lugar, verificará si la motivación que presentó la UNP en los actos administrativos que finalizaron las medidas de protección de las cuales era titular el actor fue clara, adecuada y específica.

La UNP omitió su deber de valorar el riesgo en el contexto del actor, en razón a su perfil como periodista, al contenido de la información que difunde y a la ubicación territorial en la que desempeña sus funciones.

49. La Sala considera indispensable resaltar que la UNP fue diligente en el proceso administrativo que culminó con la calificación del riesgo del actor como ordinario mediante la Resolución 2585 de 2017. En este sentido, es indudable que se desplegaron varias actividades para determinar las eventuales circunstancias de riesgo que afectaban al actor. Sin embargo, tales actuaciones no consultaron los factores relacionados con su labor como periodista y que podían incidir en dicha evaluación, entre los cuales se incluye su perfil, su contexto territorial y el contenido de la información que difunde. En contraste, la labor de la entidad se concentró en determinar si habían surgido nuevas amenazas directas en contra del accionante.

50. En su respuesta a la acción de tutela durante el trámite de instancias, la UNP afirmó que se tuvo en cuenta la calidad de comunicador social del peticionario, así como “la condición histórica de la población periodista, el contexto de orden social, público y político de la zona en la que reside, los informes



emitidos por la Defensoría del Pueblo, la situación de riesgo para los líderes sociales a nivel nacional, la información aportada por las diferentes entidades y autoridades consultadas”¹³⁴.

No obstante, a partir de la información remitida a esta Corporación en razón de la solicitud formulada en sede de revisión, es claro que los actos administrativos que el actor cuestiona **no analizaron las circunstancias derivadas de su labor como periodista regional** que desempeña sus funciones en un departamento que ha sido identificado como uno de los más afectados en razón de la violencia contra líderes sociales y periodistas.

En efecto, aunque en el informe elaborado por el analista de riesgo se indica que “*el evaluado se encuentra vinculado como periodista independiente*”¹³⁵, esta circunstancia no parece haber sido tomada en cuenta dentro de la valoración del riesgo, pues en dicho documento no se concluye nada al respecto. En otras palabras, para la Sala, aunque la UNP estaba al tanto del oficio que desempeñaba el actor como comunicador, **omitió su deber de tener en cuenta su perfil y su contexto, como elementos relevantes para valorar el riesgo al cual podría estar sometido** y, en tal sentido, su consiguiente obligación de motivar su posición en relación con ese hecho.

En este sentido, no basta con que la UNP afirmara que el evaluado se desempeñaba como periodista para deducir que, dentro del acto administrativo que valoró el riesgo que afrontaba el peticionario, la entidad tuvo en cuenta las circunstancias propias de su labor. Por el contrario, dicha decisión debió valorar el perfil del actor, analizar su posible reconocimiento y prestigio local y determinar la eventual incidencia de aspectos como el contenido de las noticias y la información que presenta, así como las condiciones de seguridad específicas para quienes desempeñan la labor periodística en el ámbito local y regional en dicha zona.

51. De igual modo, en el informe rendido por el analista de riesgo figura la siguiente anotación respecto del accionante: “[d]urante su trayectoria profesional como periodista y comunicador social, **ha realizado denuncias públicas de toda índole, situación por la cual no han sido bien aceptadas por la comunidad, en especial por grupos armados interesados en silenciar las denuncias de corrupción y acciones delictivas, advierte que las denuncias son de carácter regional**”¹³⁶. Pese a lo anterior, dicha aseveración **no conduce a ninguna conclusión dentro del acto administrativo ni forma parte de algún razonamiento orientado a sustentar la decisión** de finalizar las medidas de protección que habían sido otorgadas al actor.

Para la Corte, tal omisión evidencia precisamente la ausencia de análisis de circunstancias que podrían haber sido relevantes en la evaluación de riesgo que le fue practicada al tutelante, dado que se dejó de valorar uno de los aspectos

¹³⁴ Folio 115, Cuaderno No. 2.

¹³⁵ Folio 80. Cuaderno No. 1. El resaltado es de la Sala y no forma parte del texto original.

¹³⁶ Folios 79 y 80. Cuaderno No. 1. El resaltado es de la Sala y no forma parte del texto original.



que, de acuerdo con la parte considerativa de la presente decisión, debe revisarse al momento de analizar si un periodista se encuentra sometido a una situación de peligro: **el contenido de la información u opinión que se difunde**. En este sentido, si la UNP constató que el accionante formulaba denuncias acerca de la actuación de grupos armados o respecto de la comisión de actos de corrupción, debió valorar tal circunstancia y determinar si tenía algún grado de incidencia en el nivel de riesgo que afronta el actor.

52. Adicionalmente, la valoración de riesgo no incluyó elementos de contexto regional o local que resultaban relevantes y constituyan hechos notorios y, en tal medida, debieron ser objeto de análisis. Entre estos aspectos, se encuentran: (i) la situación del departamento de Caquetá como una de las zonas en las que el conflicto armado se ha desarrollado con mayor intensidad; (ii) la existencia de, al menos, un caso reciente de homicidio en contra de un periodista regional en esta entidad territorial; así como de (iii) amenazas en contra de periodistas y comunicadores en la región reportadas por diferentes entidades, las cuales han aumentado de conformidad con lo expuesto por el Ministerio del Interior y la UNP¹³⁷.

53. En consecuencia, esta Corporación estima que la UNP desconoció los derechos fundamentales del accionante al haber omitido la valoración de elementos relevantes, los cuales se encuentran asociados a la labor periodística del tutelante.

Así, por ejemplo, en cuanto a su **perfil**, la Sala encuentra que el actor es un periodista regional que desempeña sus funciones en algunas emisoras radiales (incluidas las que difunden su contenido a través de internet). Igualmente, es claro que **la información que divulga** se relaciona con noticias y reportes de actualidad sobre los acontecimientos relevantes que suceden en la región, lo cual, según la propia entidad accionada, incluye denuncias en relación con tales sucesos. Por último, respecto del **contexto local y regional**, se reitera lo expuesto en los fundamentos jurídicos anteriores en lo atinente a las condiciones de seguridad para el ejercicio del oficio de periodista en el departamento de Caquetá.

54. Ahora bien, la Sala estima imprescindible enfatizar en que **la omisión de la valoración del contexto del accionante no implica necesariamente que aquel esté sometido a un riesgo extraordinario**. En este sentido, el nivel de riesgo del actor debe ser valorado individual y concretamente, tal y como lo afirma la entidad demandada, pero en atención a factores relevantes del comunicador evaluado, tales como: (i) el perfil de quien ejerce la actividad; (ii) el contenido de la información u opinión que la persona difunde; y (iii) la ubicación territorial¹³⁸.

¹³⁷ Tales situaciones se encuentran indicadas en el Cuadro No. 1 (Fundamento jurídico 47).

¹³⁸ Sobre este particular, el Plan de Acción Oportuna de Prevención y Protección para los Defensores de Derechos Humanos, Líderes Sociales, Comunales y Periodistas ha reconocido que “en los últimos tres años, se han intensificado las agresiones a los defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas que se desenvuelven en los distintos ámbitos mencionados, de acuerdo con los informes realizados por diferentes instancias, tales como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los



Por lo demás, esta Corporación considera los elementos de juicio allegados al presente proceso no son suficientemente claros, evidentes ni contundentes para definir si, en el caso concreto, el actor está sometido a un riesgo extraordinario. En efecto, resulta necesario precisar que lo que se echa de menos en el presente caso es que se haya valorado el riesgo que afrontaba el actor de manera suficiente, habida cuenta de su contexto y sus condiciones particulares como periodista que se desempeña en un medio de comunicación regional. Sin embargo, en ningún caso ello implica que, para la Corte, el actor haya demostrado que afronta un riesgo extraordinario, en la medida en que dicha situación debe ser determinada y verificada por la autoridad administrativa accionada, con la inclusión de los criterios establecidos en la parte motiva de la presente sentencia.

Por otra parte, la Sala encuentra que la UNP también incurrió en una violación al derecho al debido proceso al no motivar adecuadamente el acto administrativo, como se pasa a precisar.

La motivación de los actos administrativos dictados por la UNP no fue clara, adecuada ni específica, en la medida en que se incurrió en contradicciones y no se explicaron las razones por las que se descartaban las denuncias y afirmaciones presentadas por el actor acerca de hechos nuevos que, en su criterio, generaban riesgo para su vida.

55. Para la Sala, es claro que la principal razón que la entidad accionada esgrime para calificar el riesgo del tutelante como ordinario es que aquel “*negó ser víctima de amenazas directas y concretas en su contra*”¹³⁹. No obstante, el mismo informe indica que el evaluado:

“afirma ser víctima de seguimientos sospechosos los cuales le ha obligado a pernotar (sic) en diferentes residencias de Florencia (familiares), situación por la cual teme ser víctima de acciones delictivas en su contra, de esta manera señala que el die 17 de enero del presente, en velación del deceso de su señora madre, una persona desconocida se mezcló entre los asistentes, situación por la cual llamaron a las autoridades para que identifique al sujeto, las autoridades realizaron el procedimiento, sin embargo, no encontraron antecedentes de la persona.

Posteriormente por conocimiento de terceros, el día 07 de marzo una persona se entrevista con el evaluado, está le advierte que las noticias transmitidas por la emisora radial ECOS DEL CAGUAN, no eran muy bien recibidas por los grupos armados, refiriéndose a las disidentes de las FARC,

Derechos Humanos (OACNUDH) (2017, 2018), La Fiscalía General de la Nación (2016, 2018), la Defensoría del Pueblo y otras Organizaciones no Gubernamentales (Indepaz, 2016, 2017; DeJusticia y Human Rights Data Analysis Group, 2018; Somos Defensores, 2018; Fundación para la Libertad de Prensa, 2018; Asociación Colombiana de Medios de Información, 2018)”. En este mismo documento, se señala que el departamento del Caquetá es una de las zonas en las cuales se ha registrado este incremento de agresiones contra la población objeto del PAO.

¹³⁹ Folio 79. Cuaderno No. 1.



por ende, debía guardar prudencia entre los medios. Otro hecho informa que, en el mes de febrero al desplazarse hacia el cementerio central de Florencia, un sujeto desconocido a bordo de una motocicleta realizó seguimientos durante su desplazamiento, no obstante, se informó ante las autoridades y se realizó el mismo procedimiento con la Policía, sin contar con suerte de identificar al individuo”¹⁴⁰.

56. En relación con tales circunstancias, la UNP no informó las razones por las cuales tales denuncias o amenazas no le merecen credibilidad o no las considera como intimidaciones directas en contra del actor. Tampoco se aclaró la aparente incoherencia que se presenta en el acto administrativo, en la medida en que se niega que el accionante haya afirmado la existencia de amenazas directas en su contra pero, a continuación, se describen una serie de conductas que podrían ser consideradas como tales sin entrar a desvirtuarlas.

En este sentido, la Sala observa que la entidad accionada tiene el deber de motivar claramente los actos administrativos que dicta, de modo que debe **ofrecer explicaciones suficientes y libres de contradicciones en relación con las decisiones administrativas que toma**. En esa medida, resultaba indispensable que la demandada explicara al actor, de manera adecuada y específica, por qué tales hechos relevantes no constituyan amenazas directas en su contra.

57. Al margen de lo anterior, la Sala debe precisar que no encuentra que, en esta oportunidad, las actuaciones de la UNP hayan comprometido el derecho a la libertad de expresión del tutelante. En efecto, es pertinente resaltar que en ningún momento se ha demostrado que el accionante haya cesado en el desempeño de su oficio como periodista, ni se ha menoscabado su libertad de opinión ni se han impuesto restricciones respecto del contenido de su discurso.

Conclusiones y órdenes a proferir

58. De conformidad con lo precedente, la Sala responde el problema jurídico formulado en el sentido de concluir que la UNP vulneró el derecho al debido proceso del tutelante, lo cual amenaza seriamente sus derechos a la integridad, a la seguridad personal y a la vida. Por tanto, se revocarán las decisiones de los jueces de instancia y, en su lugar, se concederá la protección invocada.

59. En el presente caso, la Corte encontró que la entidad demandada no cumplió con su deber de valorar los elementos relevantes que deben evaluarse cuando se pretenda medir el nivel de riesgo de un periodista. Dichos aspectos son: (i) el perfil del comunicador; (ii) el contenido de la información u opinión que difunde; y (iii) el contexto del lugar en el cual desempeña sus funciones¹⁴¹. Igualmente, concluyó que la accionada desconoció su deber de motivar clara, adecuada y específicamente los actos administrativos que definen acerca de la finalización de medidas de protección, toda vez que se presentan aparentes

¹⁴⁰ Folios 79 y 80. Cuaderno No. 1.

¹⁴¹ Fundamento jurídico 45.



contradicciones y omiten explicar las razones por las que se descartaban las denuncias y afirmaciones presentadas por el actor acerca de hechos nuevos que, en su criterio, generaban riesgo para su vida.

60. En consecuencia, se ordenará a la Unidad Nacional de Protección (UNP) que, en el término de quince (15) días contado a partir de la notificación de la presente sentencia, realice una nueva evaluación respecto de las condiciones actuales de riesgo que afronta el señor Herley Ramírez Alzate, en la cual debe considerar efectivamente: (i) su perfil como periodista, (ii) el contenido de la información que presenta; y (iii) el contexto de la región en la que desempeña su oficio de comunicador.

La decisión adoptada deberá ser comunicada al accionante mediante acto administrativo motivado de forma clara, adecuada y específica, en los términos de la presente sentencia.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR la sentencia de segunda instancia dictada el 29 de octubre de 2018 por el Tribunal Administrativo de Caquetá que, a su vez, confirmó la decisión de primera instancia proferida el 24 de septiembre de 2018 por el Juzgado Cuarto Administrativo de Florencia (Caquetá). En su lugar, **CONCEDER** el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, a la seguridad, a la vida y a la integridad personal del señor Herley Ramírez Alzate.

SEGUNDO. ORDENAR a la Unidad Nacional de Protección (UNP) que, en el término de quince (15) días contado a partir de la notificación de la presente sentencia, realice una **nueva evaluación** respecto de las condiciones actuales de riesgo que afronta el señor Herley Ramírez Alzate, en la cual debe considerar efectivamente: (i) su perfil como periodista, (ii) el contenido de la información que presenta y (iii) el contexto de la región en la que desempeña su oficio de comunicador. La decisión adoptada deberá ser comunicada al actor mediante acto administrativo motivado de forma clara, adecuada y específica, en los términos de la presente sentencia.

TERCERO. Por Secretaría General de esta Corporación, **LÍBRESE** la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.



GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General