

DERECHO A LA VIDA, INTEGRIDAD PERSONAL Y DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO EN ACTUACION DE CALIFICACION DE RIESGO-Unidad Nacional de Protección debe realizar el estudio con enfoque en la actividad periodística

(...) la entidad demandada no cumplió con su deber de evaluar en debida forma el conjunto de elementos relevantes que deben ser considerados cuando se pretenda establecer el nivel de riesgo de un periodista, estos 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.

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

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Reiteración de jurisprudencia

(...), la seguridad es un derecho que debe ser garantizado y preservado por el Estado, por tanto, en aquellos casos en los que el sujeto se encuentre en riesgo, este debe ser analizado de forma integral por las autoridades competentes, comoquiera que la persona no debe soportar dicha carga que amenaza sus derechos a la vida, a la integridad y a la libertad.

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO Y PROCEDIMIENTO DE CALIFICACION DE RIESGO DE LA UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION

(...), la garantía del derecho al debido proceso y el desarrollo de los principios enunciados anteriormente orientan los estudios de valoración y la asignación de medidas de protección, lo cual debe estar debidamente soportado en estudios técnicos especializados y específicos que fundamenten suficiente y razonablemente las decisiones proferidas por la autoridad competente.

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

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

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

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

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

(...) la Unidad Nacional de Protección UNP omitió a su deber de valorar en debida forma el perfil del periodista, el contexto en el cual ejerce su profesión y el contenido de la información u opinión que difunde, como elementos relevantes para valorar el riesgo al cual podría estar sometido y, en consecuencia, su obligación de motivar su posición en relación con ello.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL Sala Novena de Revisión

Sentencia T-040 de 2023

Referencia: expediente T-8.973.779.

Acción de tutela presentada por *Alejandro* contra la Unidad Nacional de Protección (UNP).

Magistrado sustanciador:
JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Bogotá D.C., veintisiete (27) de febrero de dos mil veintitrés (2023).

La Sala Novena de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, integrada por la Magistrada Natalia Ángel Cabo y los Magistrados Juan Carlos Cortés González y José Fernando Reyes Cuartas, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente

SENTENCIA

ADVERTENCIA PRELIMINAR

En el presente caso se estudiará la situación de un periodista que fue víctima de amenazas y hostigamientos contra su vida e integridad física, al igual que su familia, por lo que, como medida de protección a la intimidad, es necesario ordenar que se suprima de esta providencia y de toda futura publicación, el nombre del accionante, el de sus familiares, así como los datos e informaciones que permitan conocer su identidad y establecer su ubicación. En estas circunstancias, el magistrado sustanciador emitirá dos copias de esta providencia. En aquella que se publique, se utilizarán nombres ficticios que aparecerán en letra cursiva y la otra versión solo estará destinada a integrar el expediente de tutela, con el fin de que las autoridades responsables de dar cumplimiento a las órdenes impartidas dentro del fallo ejecuten las decisiones allí proferidas, sin ignorar que sobre este expediente recae estricta reserva¹.

I. ANTECEDENTES

El señor *Alejandro*² instauró acción de tutela contra la Unidad Nacional de Protección -en adelante, UNP-, con el fin de obtener el amparo de sus derechos fundamentales a la vida, a la integridad física, al debido proceso y a la libertad de expresión, y que se ordene a la accionada realizar el estudio correspondiente al análisis de su nivel de riesgo “*teniendo en consideración los hechos y criterios que no fueron analizados en el último estudio realizado*”³. Lo anterior, con base en los siguientes:

¹ Con fundamento en la Circular Interna N.º 10 de 2022 de la Corte Constitucional y los artículos 62 del Acuerdo 02 de 2015 y 21 de la Ley 1712 de 2014.

² Con el propósito de proteger los derechos fundamentales a la vida, a la integridad, a la seguridad y a la intimidad del accionante, la Sala decidió adoptar un nombre ficticio para referirse al actor. Ello, de conformidad con el artículo 15 de la Constitución Política y el artículo 62 del Acuerdo No. 2 de 2015 de la Corte Constitucional.

³ Expediente digital. Archivo 001Escritodetutela.pdf. Folio 15.

Hechos⁴

1. El accionante informó que es periodista hace más de 20 años y ejerce su oficio en el municipio de *Las Flores* lugar en el cual desarrolla trabajos de investigación y reportería en temas relacionados con: (i) grupos armados ilegales, (ii) la gestión de la administración local, (iii) hechos de corrupción, y (iv) problemas de orden público.

2. Refirió que, a través de la red social de Facebook, ha recibido amenazas contra su vida e integridad personal, específicamente, los días 18 de mayo y 3 de diciembre de 2021 desde perfiles desconocidos⁵.

3. Indicó que el 6 de diciembre de 2021, la Fundación para la Libertad de Prensa -en adelante, FLIP- denunció dichas amenazas ante la UNP con el fin de que se le brindara medidas dirigidas a proteger su vida e integridad física⁶.

4. Manifestó que el 18 de marzo de 2022, luego de haber publicado una nota periodística sobre actos relacionados con extorsiones en el municipio de *Las Flores* y otros hechos delictivos, recibió una llamada por parte de una persona desconocida, quien le exigió que eliminara dicha publicación. Sostuvo que al día siguiente recibió una llamada similar, por lo que procedió a eliminar la nota publicada en el sitio web⁷.

5. Señaló que el 23 de mayo de 2022, la UNP le notificó la Resolución No. 3152 del 25 de abril de 2022, mediante la cual, dicha entidad “*le negó el otorgamiento de medidas de protección*”, luego de concluir que su nivel de riesgo es *ordinario*, porque “*según se evidenció en las labores de campo y en el relato del evaluado, los hechos manifestados en su contra solo han sido corroborados por la versión propia del evaluado y no por alguna autoridad, así mismo, no se evidenció que el evaluado realice pronunciamiento de gran relevancia que tengan relación a hechos de corrupción u otro tipo*”⁸. El 27 de mayo de 2022, el accionante presentó recurso de reposición contra dicha decisión⁹.

⁴ Expediente digital. Archivo 001Escritodetutela.pdf. Folios 1-39.

⁵ Expediente digital. Archivo 001Escritodetutela.pdf. Folio 1.

⁶ Expediente digital. Archivo 001Escritodetutela.pdf. Folio 2.

⁷ Expediente digital. Archivo 001Escritodetutela.pdf. Folio 2.

⁸ De acuerdo con la Resolución No. 3152 de 2022 proferida por la UNP. Expediente digital. Archivo 001Escritodetutela.pdf. Folio 23.

⁹ Expediente digital. Archivo 001Escritodetutela.pdf. Folio 2.

6. El 14 de junio de 2022, el actor promovió acción de tutela contra la UNP con el fin de que se protejan sus derechos fundamentales a la vida, a la integridad física, al debido proceso y a la libertad de expresión y, en consecuencia, se ordene a la accionada tomar las medidas necesarias para realizar el estudio correspondiente al análisis de su nivel de riesgo “*teniendo en consideración los hechos y criterios que no fueron analizados en el último estudio realizado*”¹⁰.

7. Asimismo, solicitó como medida provisional que “*se ordene al director de la Unidad Nacional de Protección activar una evaluación de mi estudio de riesgo bajo la figura del trámite de emergencia*”¹¹.

Trámite procesal

8. El 15 de junio de 2022, el Juzgado 2º Promiscuo de Familia de *Las Flores* resolvió (i) admitir la acción de tutela; (ii) vincular a varias entidades¹²; y (iii) respecto de la medida provisional, requirió al accionante para que, en el término de dos horas, informara de forma específica cuál era la medida de emergencia solicitada, de acuerdo con el Decreto 1066 de 2015¹³.

9. Dentro del término otorgado, las entidades vinculadas allegaron sus contestaciones, las cuales se sintetizan a continuación:

La UNP	Informó que se encontraba en trámite la resolución del recurso de reposición presentado por el actor contra la decisión del 25 de abril de 2022. Por tanto, explicó que la acción de tutela resultaba improcedente, por encontrarse en curso un mecanismo ordinario de defensa ¹⁴ .
El Departamento de Policía de Esmeraldas	Manifestó que ha realizado acciones a favor de la protección y seguridad del accionante como el hecho de informar de la existencia de las amenazas a diferentes autoridades locales y, además, brindar medidas preventivas de autoprotección a cargo de la Estación de Policía de <i>las Flores</i> . Por ende, concluyó que no ha vulnerado los derechos del actor ¹⁵ .

¹⁰ Expediente digital. Archivo *001Escritodetutela.pdf*. Folio 15.

¹¹ Expediente digital. Archivo *001Escritodetutela.pdf*. Folio 14.

¹² La Alcaldía de *Las Flores* -Secretaría de Gobierno, Convivencia y Seguridad-; la Personería Municipal de *Las Flores*; la Policía Nacional; la FLIP; la Fiscalía General de la Nación; el Ministerio del Interior; la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV); el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendaciones de Medidas (CERREM); la Procuraduría Regional; la Defensoría del Pueblo y la Secretaría de Gobierno departamental.

¹³ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior.

¹⁴ Expediente digital. Archivo *016ContestacionUNP.pdf*. Folio 3.

¹⁵ Expediente digital. Archivo *015ContestacionComandantedePoliciaDelValle.pdf*. Folios 15-22.

La Fiscalía General de la Nación	Refirió que, de acuerdo con la base de datos SPOA, se registran dos noticias criminales por el delito de amenazas, en las cuales figura el actor como denunciante y se encuentran asignadas a las Fiscalías 15 y 31 Seccionales de <i>Las Flores</i> , respectivamente. Explicó que dichas entidades tienen el deber de adelantar y emitir las actividades investigativas necesarias para ejercer de forma eficiente la acción penal ¹⁶ .
La Fiscalía 15 Seccional de Las Flores	Manifestó que, si bien el actor es víctima del delito de amenazas “ <i>en el relato de la víctima no existe claridad sobre la configuración del delito</i> ” de acuerdo con el artículo 347 del Código Penal. Ello, por cuanto no se advierte que se haya efectuado una amenaza clara y contundente contra el periodista, que pudiera poner en peligro su vida.
La Fiscalía 31 Seccional de Las Flores	Mencionó que en la base de datos se encuentra registro de una investigación por el delito de amenazas en estado de indagación, donde figura el actor como denunciante. La entidad explicó que ha adelantado diferentes actividades investigativas para esclarecer los hechos denunciados, sin que, a la fecha, haya logrado identificar a los responsables de los hechos.
La Secretaría de Gobierno, Convivencia y Seguridad de Las Flores	Informó que tiene conocimiento sobre los hechos amenazantes de los cuales ha sido víctima el periodista, por lo que este se encuentra en la base de datos de personas protegidas y, a su vez, señaló que ha solicitado medidas de protección a favor del actor ante la Policía Nacional.
La Personería Municipal de Las Flores	Solicitó que, de acuerdo con las pruebas allegadas por el actor, se proceda a analizar la vulneración de sus derechos fundamentales, pues, si bien existe un procedimiento administrativo dispuesto para ello a cargo de la UNP, lo cierto es que el derecho a la vida del periodista puede verse gravemente afectado.
La Defensoría del Pueblo	Indicó que puso las amenazas contra el accionante en conocimiento de diferentes entidades como la Policía Nacional, la Dirección Seccional de Fiscalías y la UNP. Además, señaló que llevó a cabo la instalación de una mesa técnica para evaluar el caso particular del periodista, quien recibió recomendaciones de auto protección y cuidado por parte de la Policía Nacional ¹⁷ .
La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas	Manifestó que el actor no se encuentra incluido en el Registro Único de Víctimas (RUV) por ningún hecho victimizante ¹⁸ .
La Gobernación del departamento de Esmeraldas	Explicó que no es responsable frente a los hechos narrados por el actor y, además, refirió que entre el periodista y la entidad territorial no existe ningún vínculo, por lo que la UNP es la entidad llamada a dar respuesta a las pretensiones ¹⁹ .
La Oficina Jurídica de la Alcaldía Municipal de Las	Indicó que la UNP es la entidad encargada de articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección a quienes lo requieran

¹⁶ Expediente digital. Archivo 014ContestacionFiscaliaNacional.pdf. Folios 1-6.

¹⁷ Expediente digital. Archivo 018ContestaciónDefensoriadelPueblo. Folios 1-4.

¹⁸ Expediente digital. Archivo 007ContestacionUnidaddeVictimas.pdf. Folio 2.

¹⁹ Expediente digital. Archivo 008ContestacionGobernaciondelValle.pdf. Folio 2.

Flores	en virtud de las actividades que ejercen o por la calidad que ostenten.
La Fundación para la Libertad de Prensa	Señaló que la UNP desconoció los criterios de riesgo para analizar el caso concreto del periodista, por lo que estima necesario que el juez constitucional brinde lineamientos claros para que el actor pueda seguir ejerciendo su labor en condiciones libres de violencia ²⁰ .

10. Dentro del término otorgado, el accionante no allegó la información requerida por el despacho, por lo que el juez procedió a proferir el Auto No. 1219 del 14 de junio de 2019. Mediante dicha providencia ordenó como medida provisional que, de manera inmediata, la Policía Nacional entrevistara al señor *Alejandro* con el fin de brindarle medidas de seguridad para proteger su vida e intensificar las medidas de protección²¹.

Sentencias objeto de revisión

*Primera instancia*²²

11. Mediante sentencia del 29 de junio de 2022, el Juzgado 2º Promiscuo de Familia de *Las Flores* (i) confirmó la medida provisional decretada en el Auto No. 1219 del 14 de junio de 2021; (ii) declaró la improcedencia de la acción por no satisfacer el requisito de subsidiariedad, por cuanto, a la fecha de interposición del amparo, se encontraba en trámite el recurso de reposición presentado por el accionante contra la decisión proferida por la UNP; y (iii) ordenó a la UNP dar respuesta al recurso de reposición señalado.

*Impugnación*²³

12. El accionante impugnó la decisión de primera instancia. Al respecto, señaló que el recurso de reposición en trámite no era un mecanismo eficaz ni idóneo para la defensa de sus derechos, pues no impedía la ocurrencia de un perjuicio irremediable, derivado de las amenazas que ha recibido, los problemas de orden público que afectan al municipio de *Las Flores* y la ausencia de un esquema de seguridad para proteger su vida e integridad personal mientras se resolvía dicho recurso.

²⁰ Expediente digital. Archivo 019ContestacionFundacionparalalibertaddePrensa.pdf. Folios 5-8.

²¹ Expediente digital. Archivo 006Autoviculaydecretamedidapreventiva2022-00314-00. Folio 2.

²² Expediente digital. Archivo 021SEN~1.PDF. Folios 1-25.

²³ Expediente digital. Archivo 023Impugnacionaccionante.pdf. Folios 1-13.

Actuaciones posteriores al fallo de primera instancia

13. Mediante oficio del 1º de julio de 2022, la UNP informó que, a través de la Resolución No. 5214 del 28 de junio de 2022, decidió no reponer la decisión. Ello, por cuanto estimó que el procedimiento de evaluación de riesgo fue llevado a cabo de forma apropiada y de acuerdo con los parámetros establecidos en los Decretos 1066 de 2015 y 1139 de 2021²⁴.

Segunda instancia²⁵

14. A través de sentencia del 10 de agosto de 2022, el Tribunal Superior de *Santa Elena* confirmó el fallo de primera instancia. Indicó que, si bien la entidad accionada dio respuesta al recurso de reposición presentado por el actor con posterioridad al fallo de primera instancia; lo cierto es que, este aún cuenta con mecanismos ordinarios de defensa judicial como la posibilidad de acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para controvertir el contenido del acto administrativo proferido por la UNP.

Pruebas que obran en el expediente digital

15. Las siguientes son las pruebas relevantes que obran en el trámite de tutela:

- (i) Imágenes visibles de los mensajes amenazantes recibidos los días 18 de mayo y 3 de diciembre de 2021 (tomada de la red social Facebook)²⁶.
- (ii) Audio descargado de la red social Facebook correspondiente a un mensaje amenazante.
- (iii) Copia de la Resolución No. 3152 del 25 de abril de 2022 proferida por la UNP²⁷.
- (iv) Copia del recurso de reposición presentado por el accionante contra el acto administrativo emitido por la UNP²⁸.
- (v) Copia de la denuncia realizada por el accionante por el delito de amenazas ante la Fiscalía General de la Nación²⁹.

²⁴ Expediente digital. Archivo [*022CumplimientosentenciaUNP2022-00314-00.pdf*](#). Folios 2-3.

²⁵ Expediente digital. Archivo [*2.5Sentencia.pdf*](#). Folios 1-10.

²⁶ Expediente digital. Archivo [*001Escritodetutela.pdf*](#). Folios 17-18.

²⁷ Expediente digital. Archivo [*001Escritodetutela.pdf*](#). Folios 20-27.

²⁸ Expediente digital. Archivo [*001Escritodetutela.pdf*](#). Folios 32-38.

²⁹ Expediente digital. Archivo [*001Escritodetutela.pdf*](#). Folios 28-31.

Actuaciones en sede de revisión

16. Mediante auto del 28 de octubre de 2022, la Sala de Selección de Tutelas No. 10 seleccionó este expediente a efectos de su revisión. Por sorteo, el asunto le fue repartido al despacho del Magistrado José Fernando Reyes Cuartas.

Medidas provisionales decretadas de oficio

17. En sede de revisión, esta Sala advirtió la necesidad de decretar una medida provisional consistente en reiterar aquella que fue proferida por el Juzgado 2º Promiscuo de Familia de *Las Flores*, esto es, ordenar a la Policía Nacional que, de manera inmediata y en el marco de sus competencias, brindara medidas preventivas de seguridad al accionante para garantizar su integridad personal. En consecuencia, mediante el Auto No. 004 del 19 de enero de 2023, este Tribunal ordenó dicha medida provisional.

Decreto de pruebas

18. Asimismo, a través del Auto No. 004 del 19 de enero de 2023, el despacho sustanciador decretó pruebas adicionales a las obrantes en el expediente con el fin de obtener elementos de juicio para el estudio del caso objeto de revisión³⁰.

³⁰ Al *accionante* se le solicitó informar si había recibido nuevas amenazas, si se habían presentado nuevos hechos que afectaran su seguridad personal, si había adelantado una nueva actuación judicial o administrativa con el fin de proteger su vida y, por último, indicar si algún miembro de su familia había recibido amenazas o ataques con ocasión de su labor como periodista. A la *Unidad Nacional de Protección* se le solicitó explicar las razones que sustentaron el estudio de nivel de riesgo realizado al accionante; cuáles fueron las actividades de investigación desarrolladas para verificar la situación de riesgo del actor; informar si ha realizado un nuevo análisis de las condiciones de seguridad del periodista; cuáles son los mecanismos diferenciales dispuestos para proteger la vida de los periodistas amenazados y, por último, allegar copia íntegra del expediente administrativo a nombre del accionante. A la *Personería Municipal de Las Flores* y a la *Defensoría del Pueblo* se les solicitó indicar si tenían conocimiento sobre las amenazas que ha recibido el periodista; y si han adelantado alguna actividad encaminada a proteger la vida y seguridad personal de este. Además, informar acerca del contexto de riesgo existente contra la seguridad de la población civil y los periodistas en el municipio de *Las Flores*. A las *Fiscalías 15 y 31 Seccionales de Las Flores* se les solicitó informar cuáles son los resultados adelantados en el marco de las investigaciones penales por los hechos constitutivos de amenazas denunciados por el actor en el año 2021. A la *Fundación para la Libertad de Prensa* se le solicitó aportar elementos contextuales sobre la situación de seguridad de los periodistas en el departamento de

19. Dentro del término otorgado, el señor **Alejandro** informó que desde el 11 de julio de 2022 se encuentra residiendo fuera del país. Según indicó “*en condiciones muy difíciles, atendiendo la recomendación de las organizaciones de derechos humanos y la libertad de prensa de no regresar a Colombia hasta que no estén dadas las condiciones de seguridad*”³¹. También, refirió que el 25 de julio de 2022, su hermano recibió una llamada por parte de un desconocido, quien le expresó que tenía conocimiento de que el señor **Alejandro** se encuentra en el exterior y procedió a amenazar a su familia debido “*a las denuncias públicas que realizaba como periodista (...)*”³².

20. Como resultado del hecho anterior, el accionante decidió reubicarse fuera de Colombia y no continuar con la publicación de notas periodísticas relacionadas con el municipio de *Las Flores* y el departamento de *Esmeraldas*. El actor señaló que, con posterioridad a las nuevas amenazas recibidas, un investigador de la SIJIN -adscrito a la Estación de Policía de *Las Flores*- le tomó declaraciones sobre ello mediante una conversación vía WhatsApp, aunque hasta el momento desconoce los avances de la investigación penal.

21. Por último, el señor **Alejandro** refirió que, actualmente, no cuenta con medidas de protección para su vida y la de su familia y agregó que quiere regresar al país y ejercer su profesión de manera libre³³.

22. La **Unidad Nacional de Protección** informó que, en los años 2021 y 2022, respectivamente, realizó dos estudios de nivel de riesgo del actor, los cuales arrojaron un nivel de riesgo *ordinario* correspondiente a un porcentaje del 43,33%. Por tanto, de acuerdo con el Decreto 1066 de 2015³⁴, indicó que no corresponde adoptar medidas de protección.

23. También, agregó que, los periodistas que solicitan medidas de protección se encuentran sujetos al procedimiento ordinario previsto en el artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015, por ende, los solicitantes deben

Esmeraldas y el contexto particular de riesgo en el que pueda encontrarse el señor **Alejandro** debido a su labor como periodista independiente.

³¹ De acuerdo con la contestación remitida a esta corporación mediante correo electrónico del día 7 de febrero de 2023.

³² Ibid.

³³ Ibid.

³⁴ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior.

demostrar, siquiera de forma sumaria, la conexidad existente entre el riesgo y el ejercicio de su actividad o función pública, social o política.

24. Por último, la entidad allegó una copia íntegra del expediente administrativo del accionante, el cual contiene, entre otros, los siguientes documentos³⁵: (i) registro de las múltiples solicitudes presentadas desde el año 2021 por la Defensoría del Pueblo, la Personería Municipal de *Las Flores* y el accionante con el fin de obtener medidas de protección; (ii) copia de las denuncias presentadas ante la Fiscalía General de la Nación; y (iii) copia de las notas periodísticas suscritas por el actor en múltiples medios de comunicación independientes, en las que se observan publicaciones relacionadas con el control de la producción y venta de productos agrícolas en *Las Flores* por parte de bandas criminales; la presencia de las disidencias de las FARC-EP en la zona rural de este municipio y la incidencia de estas en la política local; el flagelo de la extorsión y la existencia de panfletos amenazantes contra líderes municipales.

25. La **Defensoría del Pueblo** allegó diferentes soportes documentales, mediante los cuales informó sobre la situación de riesgo y amenazas en la cual se encuentra la población residente en el municipio de *Las Flores*. En particular, explicó que allí existen “*factores diversos que van más allá de disputas locales por microtráfico, las cuales si bien conllevan importantes episodios de violencia, estarían asociadas o conexas a otras dinámicas donde confluyen al retorno al país y la región de personas extraditadas por narcotráfico (...) algunas de ellas buscando recuperar bienes que les fueron despojados (...) y/o retomar el control sobre negocios ilícitos y zonas donde ejercieron su influencia*”³⁶. Asimismo, la entidad señaló que dicho municipio sufre el flagelo de las extorsiones; la denominada guerra derivada de “*la mafia del cilantro y la cebolla que controla violentamente el monopolio de la producción, transporte y venta de este producto agrícola*”³⁷, y el desplazamiento forzado intraurbano como resultado de la presencia de disidencias de la antigua FARC-EP.

26. Además, indicó que, entre los años 2021 y 2022, se presentaron siete casos de periodistas amenazados en el departamento de *Esmeraldas*, por lo

³⁵ Dichos expedientes administrativos también contienen los informes de vigilancia y seguridad rendidos por la Policía Nacional de Colombia y copia de las actuaciones de investigación adelantadas por la UNP en el marco de los estudios de nivel del riesgo.

³⁶ De acuerdo con la contestación allegada por la Defensoría del Pueblo.

³⁷ Ibid.

que ha emitido un conjunto de alertas tempranas con el fin de mitigar las amenazas. También, refirió que, de forma reiterada en el año 2022, solicitó medidas de protección de carácter urgente a la UNP, a la Policía Nacional y a la Fiscalía Seccional de *Esmeralda* a favor del señor *Alejandro*.

27. La **Personería Municipal de Las Flores** informó que desde el año 2021 tiene conocimiento acerca de las intimidaciones y amenazas que ha recibido el actor, como resultado de su labor periodística en el municipio de *Las Flores*. Por lo que, el 18 de enero de 2022, se reunió de forma urgente con el periodista con el fin de presentar una nueva solicitud de medidas de protección ante la UNP, debido a las últimas amenazas que recibió en el mes de diciembre de 2021, sin que recibiera la protección solicitada. Asimismo, la entidad refirió que, mediante correo electrónico del 3 de mayo de 2022, el actor presentó una “*queja por situaciones generadas en ejercicio de sus funciones periodísticas*”³⁸, lo cual puso en conocimiento de la UNP. No obstante, el 13 de julio de 2022, el accionante informó a la Personería que el 11 de julio del mismo año “*se vio obligado a salir del país acompañado por la FLIP, Reporteros sin Fronteras y el apoyo de varias ONG que velan por la defensa de la libertad de prensa y los derechos humanos de los periodistas*”³⁹.

28. Las **Fiscalías 15 y 31 Seccionales de Las Flores** informaron que han adelantado un programa metodológico para ser ejecutado por parte de la policía judicial con el fin de identificar e individualizar a los presuntos autores de las amenazas denunciadas por el señor *Alejandro*. Sin embargo, indicaron que, a la fecha, no ha sido posible establecer quiénes son los responsables.

29. Por último, la **FLIP** allegó una intervención detallada acerca del contexto particular de riesgo que enfrentan los periodistas en el departamento de *Esmeraldas*. En concreto, señaló que (i) el análisis del nivel de riesgo realizado por la UNP respecto de los periodistas presenta vacíos y errores que han conllevado a que estos últimos se vean obligados a salir del país como medida de protección ante la ausencia de medidas eficaces para proteger su vida e integridad personal; (ii) durante el año 2022, la Fundación registró 53 vulneraciones contra la prensa relacionadas con el cubrimiento de hechos de corrupción en el país y 4 de ellas ocurrieron en el departamento de *Esmeraldas*; (iii) entre el año 2021 y 2022, la Defensoría informó que en este departamento aumentó la tasa de homicidios en un 49%, siendo el municipio

³⁸ De acuerdo con la contestación allegada por parte de la Personería Municipal de *Las Flores*.

³⁹ Ibid.

de *Las Flores* el más afectado con más de 175 asesinatos, como resultado de disputas entre grupos al margen de la ley y retaliaciones contra ciudadanos que se niegan a pagar sumas de dinero producto de extorsiones; y (iv) la UNP no lleva a cabo un análisis con enfoque diferencial acerca del riesgo que enfrentan los periodistas independientes, por cuanto dicha entidad “*cuestiona o deslegitima la labor que hacen por no encajar en las definiciones más tradicionales de periodismo*”⁴⁰.

30. Por otra parte, respecto de la situación individual del actor, la FLIP indicó que le ha hecho seguimiento y acompañamiento desde hace dos años a las amenazas que este ha recibido. Por tanto, refirió que el periodista *Alejandro* se dedica a cubrir hechos noticiosos relacionados con problemas de orden público y corrupción en el municipio de *Las Flores*. En particular, informó que allí se han presentado 8 ataques contra la prensa, de los cuales cinco fueron contra el accionante, correspondientes a 3 amenazas, 1 acoso judicial y el exilio. Agregó que, en el año 2021 fue asesinado un periodista, quien durante tres décadas se dedicó a ejercer labores periodísticas en relación con hechos de corrupción en *Las Flores*. Por tanto, la Fundación refirió que este es un territorio que “*presenta un ambiente de falta de garantías para el ejercicio periodístico (...) una zona que normaliza un ambiente de autocensura sobre la labor de la prensa*”⁴¹.

31. Por último, la FLIP sostuvo que el hecho de que la UNP no tuviera en consideración el contexto particular de riesgo en el cual el accionante desempeña su ejercicio periodístico “*significa un vacío estructural que debe ser atendido de manera urgente. Por ello, se hace necesario que estos elementos sean tenidos en cuenta a la hora de evaluar el riesgo e implementar medidas de protección*”⁴².

II. CONSIDERACIONES

32. La Sala es competente para revisar los fallos proferidos dentro del expediente de la referencia, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Problema jurídico y metodología de la decisión

⁴⁰ De acuerdo con la contestación allegada por la FLIP mediante escrito del 9 de febrero de 2022.

⁴¹ Ibid.

⁴² Ibid.

33. Con base en los hechos descritos, corresponde a esta Sala resolver el siguiente problema jurídico:

¿La decisión de la UNP consistente en no adoptar medidas de protección a favor del periodista Alejandro, sin tener en cuenta su perfil, el contexto en el cual desempeña su labor y el contenido de la información que difunde, vulneró sus derechos fundamentales a la vida, a la seguridad personal, al debido proceso y a la libertad de expresión?

34. Para dar respuesta al interrogante planteado, la Sala reiterará la jurisprudencia constitucional relativa a: (i) el derecho a la seguridad personal 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 ello, procederá a solucionar el problema jurídico planteado en el caso concreto.

El derecho a la seguridad personal y los criterios para evaluar su amenaza o vulneración. Reiteración jurisprudencial⁴³.

35. La jurisprudencia constitucional ha establecido que las autoridades encargadas de valorar los hechos con base en los cuales se solicitan las medidas de protección deben analizar los factores objetivos y subjetivos para identificar las circunstancias y decidir si hay lugar a la protección especial del derecho a la seguridad personal. En la sentencia **T-1026 de 2002** se fijaron los siguientes criterios: (i) realidad de la amenaza; (ii) la individualidad de la amenaza; (iii) la situación específica del amenazado; (iv) el escenario en el que se presentan las amenazas; y (iv) la inminencia del peligro⁴⁴.

36. Como consecuencia de la valoración de los factores de riesgo, la autoridad competente deberá adoptar las medidas tendientes a otorgar suficiente protección a quien esté siendo objeto de intimidaciones. Ello, teniendo en cuenta que existen diferentes niveles de riesgo, lo cual dependerá de cada caso particular. En la sentencia **T-719 de 2003**, esta Corporación

⁴³ Las consideraciones contenidas en el presente acápite son parcialmente retomadas de las sentencias T-473 de 2018, T-367 de 2019 y T-199 de 2019.

⁴⁴ En la sentencia T-339 de 2010 se precisó la noción de amenaza en los siguientes términos “(...) la amenaza conlleva el inicio de la alteración y la merma del goce pacífico de los derechos fundamentales, debido al riesgo razonable que produce visualizar el inicio de la destrucción definitiva del derecho”.

indicó que el riesgo se mide en los siguientes niveles: (a) mínimo; (b) ordinario; (c) extraordinario; y (d) extremo⁴⁵.

37. En ese sentido, en la sentencia **T-199 de 2019**, este Tribunal indicó que *“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”*.

38. En suma, la seguridad es un derecho que debe ser garantizado y preservado por el Estado, por tanto, en aquellos casos en los que el sujeto se encuentre en riesgo, este debe ser analizado de forma integral por las autoridades competentes, comoquiera que la persona no debe soportar dicha carga que amenaza sus derechos a la vida, a la integridad y a la libertad⁴⁶.

El debido proceso administrativo y el procedimiento de calificación de riesgo a cargo de la UNP. Reiteración jurisprudencial⁴⁷.

39. El capítulo 2º del Título I de la Parte 4º del Libro 2º del Decreto 1066 de 2015⁴⁸ regula el programa destinado para la protección de las 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

⁴⁵ En la sentencia T-719 de 2003 antes referida se anotó que el **riesgo mínimo** es “quien vive en condiciones tales que los riesgos a los que se enfrenta son únicamente los de muerte y enfermedad naturales – es decir, se trata de un nivel en el cual la persona sólo se ve amenazada en su existencia e integridad por factores individuales y biológicos”, en los **riesgos ordinarios** son los que “deben tolerar las personas por su pertenencia a una determinada sociedad pueden provenir de factores externos a la persona –la acción del Estado, la convivencia con otras personas, desastres naturales –, o de la persona misma”, en los **riesgos extraordinarios**, “las personas no están jurídicamente obligadas a soportar, por lo cual tienen derecho a recibir protección especial de las autoridades frente a ellos. Para determinar si un riesgo tiene las características y el nivel de intensidad suficiente como para catalogarse de extraordinario y justificar así la invocación de un especial deber de protección estatal, es indispensable prestar la debida atención a los límites que existen entre este tipo de riesgo y los demás” y el **riesgo extremo** “es una amenaza directa contra los derechos a la vida e integridad personal de quien se ve sometido a él”

⁴⁶ Ver sentencia T-719 de 2003.

⁴⁷ Las consideraciones contenidas en el presente acápite son parcialmente retomadas de las sentencias T-591 de 2013, T-367 de 2019 y T-199 de 2019.

⁴⁸ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior.

las siguientes categorías⁴⁹: (i) dirigentes o activistas de grupos políticos; (ii) defensores de derechos humanos; (iii) dirigentes sindicales; (iv) representantes de grupos étnicos; (v) periodistas y comunicadores sociales, entre otros.

40. El artículo 2.4.1.2.2 del 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 administrativa⁵⁰. La norma señalada hace referencia, por una parte, al principio de **causalidad**, el cual establece que una persona podrá ser beneficiaria del programa de protección, siempre y cuando, exista conexidad directa entre el riesgo y el cargo que ocupa o las actividades que desempeña. Y, por otra parte, al principio de **idoneidad**, que determina que las medidas de prevención y protección deberán ser acordes a la situación de riesgo y adecuadas a las condiciones particulares del protegido.

41. Así, se advierte que la valoración y definición de las medidas de protección y seguridad deben fundamentarse en estudios técnicos especializados que justifiquen la necesidad de las medidas⁵¹. En ese sentido, tal como lo reiteró esta Corporación en la sentencia **T-199 de 2019**, *“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”*. En conclusión, la garantía del derecho al debido proceso y el desarrollo de los principios enunciados anteriormente orientan los estudios de valoración y la asignación de medidas de protección, lo cual debe estar debidamente soportado en estudios técnicos especializados y específicos que fundamenten suficiente y razonablemente las decisiones proferidas por la autoridad competente.

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

⁴⁹Dicho programa de protección fue creado mediante el artículo 81 de la Ley 418 de 1997 *“por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”*.

⁵⁰ Ver sentencia T-367 de 2019. Los principios de buena fe, causalidad, complementariedad, concurrencia, consentimiento, coordinación, enfoque diferencial, exclusividad, idoneidad, oportunidad y reserva legal

⁵¹ Sentencia T-199 de 2019.

42. En particular, una de las prerrogativas propias 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 estos derechos establecen el deber de los Estados de salvaguardar a quienes ejercen el periodismo⁵².

43. Es así como el principio 9º de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos del 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 Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada”⁵³. Entre las obligaciones contenidas en dichos instrumentos internacionales se encuentran: (i) en aquellos países en los cuales los periodistas estén en una situación de vulnerabilidad debido a un contexto de violencia, el Estado tiene una responsabilidad reforzada de prevenir y proteger a los periodistas⁵⁴; (ii) las medidas adoptadas para proteger la vida de un periodista deben atender a las necesidades propias de su profesión⁵⁵; (iii) las medidas de protección deben contemplar una perspectiva de género que involucre las dinámicas específicas de violencia que sufren las mujeres periodistas⁵⁶; (iv) la implementación necesaria de mecanismos de

⁵² Al respecto, 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.

⁵³ 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 UNESCO; (ii) las Resoluciones 72/175 de 2017, 70/162 de 2015, 69/185 de 2014 y 68/163 de 2013, dictadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas; (iii) la Resolución 1738 de 2006 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 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. Así como 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); y (ii) *Zonas silenciadas: Regiones de alta peligrosidad para ejercer la libertad de expresión* (2017).

⁵⁴ *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.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Ibid.

prevención y políticas para luchar contra la impunidad⁵⁷; y (v) la protección de los periodistas debe ser acorde con las realidades locales que les afectan⁵⁸.

44. 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 ese sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos -en adelante, Corte IDH- ha reconocido la existencia de un contexto en el cual se ha buscado censurar y silenciar a los periodistas. Al respecto, 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 en el país, particularmente, en el marco del conflicto armado interno. Asimismo, en el caso Bedoya Lima vs. Colombia, dicha Corporación señaló que *“para que la prensa pueda desarrollar su rol de control periodístico debe no solo ser libre de impartir informaciones e ideas de interés público, sino que también debe ser libre para reunir, recolectar y evaluar esas informaciones e ideas”*⁵⁹.

45. En esa perspectiva, es relevante destacar un reporte publicado por la FLIP en febrero de 2023, en el cual informó que, entre los años 2020 y 2022, se presentó un incremento de la violencia contra la prensa en Colombia. Señaló que *“desde el 2020, se ha registrado un aumento del 43% en las amenazas contra periodistas. En 2022, se registró la cifra más alta de amenazas (218)”*⁶⁰. Además, la Fundación refirió que los casos de amenazas provienen de múltiples agresores, entre estos, bandas criminales, disidencias y grupos paramilitares. A su vez, denunció que en los últimos 3 años se han duplicado los exilios de periodistas, lo cual consiste en *“(…) la última opción para quienes están en riesgo, pues representa dificultades muy grandes en el ámbito económico, familiar, laboral y personal”*⁶¹.

46. De igual modo, la FLIP indicó que *“de los dieciséis periodistas que salieron del país en los últimos tres años, la FLIP conoce que cuatro de ellos denunciaron ante las autoridades y solicitaron la activación del mecanismo*

⁵⁷ Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad. 2012.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Corte IDH. Caso *Bedoya Lima vs. Colombia* (Fondo, reparaciones y costas). Sentencia del 26 de agosto de 2021.

⁶⁰ Fundación para la Libertad de Prensa. Páginas para la libertad de expresión. Edición No5, Febrero 2023. Ver https://www.flip.org.co/images/WEB_Pginas-5_FLIP-2023.pdf

⁶¹ Ibid.

de protección sin recibir una respuesta favorable para su situación”⁶² y, además, señaló que, de los cuatro de los periodistas exiliados en el año 2021, dos ejercían su profesión en el departamento de *Esmeraldas*.

47. Ahora bien, la Corte Constitucional ha precisado que las medidas de protección y seguridad destinadas a periodistas deben ser acordes con las condiciones propias del ejercicio de su profesión. Por ejemplo, en la sentencia **T-199 de 2019**, estudió una acción de tutela promovida por un periodista contra la UNP con el fin de solicitar la protección de sus derechos fundamentales a la vida, a la seguridad personal, al trabajo y otros, luego de que la accionada determinara su nivel de riesgo como *ordinario* y, en consecuencia, decidiera retirar las medidas de protección que tenía asignadas como resultado de una calificación anterior.

48. En dicha providencia, este Tribunal destacó tres aspectos relevantes que deben evaluarse cuando se pretenda analizar 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:** se refiere al hecho de que 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. En consecuencia, debe tener en cuenta si el periodista cuenta con respaldo institucional para ejercer su profesión, por cuanto quienes suelen ser víctimas de amenazas en mayor grado son aquellos que realizan sus labores sin el apoyo de un gran medio de comunicación.
- (ii) **Contenido de la información u opinión que difunde:** en concreto, la autoridad competente debe evaluar si se trata de un contenido de carácter político, social o ideológico que implique un riesgo particular al periodista. Ello, puesto que se encuentra en un mayor grado de riesgo aquel que divulga información en un contexto de violencia o polarización política.
- (iii) **Contexto del lugar en el cual se desempeña el periodista:** la autoridad administrativa debe analizar si el periodista ejerce su profesión en un contexto marcado por la violencia política y armada, pues, de ser así, los medios locales y regionales son más propensos a sufrir agresiones, presiones o persecuciones por parte de actores del conflicto.

49. Con fundamento en los criterios señalados, en la sentencia **T-199 de 2019**, la Corte concluyó que “*la autoridad administrativa tiene la carga de*

⁶² Ibid.

valorar expresamente la influencia que puede tener en la situación de riesgo del periodista, el lugar desde el cual desempeña sus labores”. Así entonces, dicha autoridad deberá observar, por ejemplo, las cifras de periodistas amenazados o asesinados en la zona; la presencia de grupos al margen de la ley en el lugar y el grado de visibilidad del periodista debido al tamaño de la ciudad donde ejerce sus labores de investigación.

50. A partir de lo anterior, es claro que las medidas de protección dirigidas a garantizar la vida e integridad de los periodistas deben atender al nivel de riesgo que estos enfrentan, de modo que la autoridad administrativa tiene la obligación de verificar en cada caso que el peligro se encuentre individualizado y concreto como presupuesto para adoptar las medidas de seguridad correspondiente, de acuerdo con los criterios relevantes señalados previamente.

Caso concreto

51. El señor *Alejandro* es un periodista y comunicador social, quien, en ejercicio de su labor profesional, ha publicado múltiples reportajes periodísticos relacionados con (i) grupos armados ilegales, (ii) la gestión de la administración local, (iii) hechos de corrupción y (iv) problemas de orden público. Como resultado de ello, según indicó, desde el año 2021 ha recibido múltiples amenazas contra su vida e integridad personal y la de su familia.

52. En virtud de ello, el actor solicitó medidas de protección preventivas ante la UNP, con el fin de salvaguardar su vida e integridad personal y, así, poder continuar ejerciendo su labor como periodista independiente. Sin embargo, mediante la Resolución No. 3152 del 25 de abril de 2022, dicha entidad negó el reconocimiento de estas, luego de concluir que su nivel de riesgo es *ordinario*⁶³. Por esas razones, el señor *Alejandro* promovió acción de tutela contra la UNP, con el propósito de obtener el amparo de sus derechos fundamentales y que se ordene a la accionada tomar las medidas necesarias para realizar el estudio correspondiente al análisis de su nivel de riesgo.

53. El 29 de junio de 2022, el Juzgado 2º Promiscuo de Familia de *Las Flores*, en primera instancia, declaró la improcedencia de la acción por no

⁶³ Dicha decisión fue confirmada mediante la Resolución No. 5214 del 28 de junio de 2022, en la cual la UNP resolvió el recurso de reposición presentado por el actor y decidió no reponer la decisión del 28 de junio de 2022.

satisfacer el requisito de subsidiariedad, por cuanto, a la fecha de interposición del amparo, se encontraba en trámite el recurso de reposición presentado por el accionante contra la decisión proferida por la UNP; y, en consecuencia, ordenó a la UNP dar respuesta al recurso señalado.

54. En cumplimiento de la orden impartida, mediante la Resolución No. 5214 del 28 de junio de 2022, la UNP resolvió el recurso de reposición y decidió no reponer la decisión del 25 de abril de 2022. Ello, por cuanto estimó que el procedimiento de evaluación de riesgo fue llevado a cabo de acuerdo con la ley y porque no evidenció la existencia de un nexo causal entre las amenazas denunciadas por el accionante y su labor como periodista independiente

55. Por su parte, el 10 de agosto de 2022, el Tribunal Superior de *Santa Elena* confirmó el fallo de primera instancia. Para tal efecto, indicó que el accionante cuenta con mecanismos ordinarios de defensa judicial como la posibilidad de acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para controvertir el contenido del acto administrativo proferido por la UNP.

Análisis de los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela⁶⁴

Legitimación en la causa por activa y pasiva

56. La legitimación por activa en la acción de tutela exige que quien lo ejerza sea el titular de los derechos invocados, o que actúe a través de un tercero debidamente acreditado para ello. Por su parte, la legitimación por pasiva hace alusión a que la autoridad o el particular contra quien se dirige la acción de tutela sea quien, efectivamente, esté llamado a responder por la vulneración o amenaza de la prerrogativa constitucional.

57. Esta Sala encuentra que, en el caso particular, se superan los mencionados requisitos porque, de un lado, el señor *Alejandro* presentó acción de tutela en nombre propio, al considerar vulnerados su derechos fundamentales; y, de otro, dicho amparo fue presentado contra la UNP, presunta responsable de la vulneración de los derechos del actor, en su calidad de entidad encargada de “*articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección a quienes determine el Gobierno Nacional que por virtud de sus actividades, condiciones o situaciones (...) se encuentre en*

⁶⁴ La base argumentativa y jurisprudencial de este acápite se sustenta en las sentencias T-367 y T-199 de 2019.

situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños contra su vida”⁶⁵.

58. Ahora bien, el Juzgado 2º Promiscuo de Familia de *Las Flores*, en primera instancia, resolvió vincular a las siguientes entidades: la Alcaldía de *Las Flores* -Secretaría de Gobierno, Convivencia y Seguridad-; la Personería Municipal de *Las Flores*; la comandancia de la Policía de *Las Flores*; la FLIP; la Fiscalía General de la Nación; el Ministerio del Interior; la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV); la Procuraduría Regional de *Esmeraldas* -Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos-; la Defensoría del Pueblo -Regional *Esmeraldas*-; el departamento de Policía de *Esmeraldas* y la Secretaría de Gobierno del departamento de *Esmeraldas*.

59. Sin embargo, la Sala estima que las entidades vinculadas, con excepción del CERREM -comité adscrito a la UNP⁶⁶-, no cuentan con legitimación en la causa por pasiva, pues, carecen de aptitud legal y constitucional para ser llamados a responder por la supuesta vulneración alegada, es decir, no tienen ningún vínculo con el hecho generador de la vulneración.

Inmediatez

60. Sobre el requisito de inmediatez, por regla general, es necesario constatar que la solicitud de amparo se haya promovido en un período de tiempo prudente y cercano a la ocurrencia de los hechos que motivaron la amenaza o vulneración de los derechos fundamentales. Al respecto, esta Sala advierte que, en el caso objeto de estudio, se cumplió con el requisito señalado, por cuanto el acto administrativo que decidió no adoptar medidas de protección especiales a favor del actor fue proferido el 25 de abril de 2022 por la UNP y la solicitud de amparo en cuestión fue presentada el 14 de junio siguiente, de modo que, transcurrieron menos de dos meses entre ambos eventos. Por tanto, se evidencia que la acción de tutela se interpuso dentro de un plazo razonable.

⁶⁵ Artículo 1.2.1.4 del Decreto 1066 de 2015 “*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior*”.

⁶⁶ De conformidad con el artículo 2.4.1.2.26 del Decreto 1066 de 2015, el CERREM junto con la UNP integran el marco de la estrategia de protección de personas amenazadas. Asimismo, el artículo 2.4.1.2.28 del precitado decreto establece que, una vez, la UNP elabore el estudio del nivel de riesgo, deberá presentar los resultados de este ante el CERREM, con el fin de que dicho comité adopte e implemente las recomendaciones y medidas de protección a las que haya lugar.

Subsidiariedad

61. El artículo 86 de la Constitución señala que la acción de tutela solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo en los casos en que sea interpuesta como mecanismo transitorio para evitar la configuración de un perjuicio irremediable. Por tanto, en aquellos eventos en que existan otros medios de defensa judicial, debe realizarse una evaluación de la idoneidad de estos en el caso concreto, para determinar si aquellos tienen la entidad suficiente para restablecer de forma efectiva e integral los derechos invocados. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha determinado que la acción de tutela puede desplazar a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho por la incidencia del tiempo sobre la garantía de los derechos fundamentales, pues, mientras el juez administrativo debe pronunciarse sobre la validez de los actos que vulneraron las garantías fundamentales del accionante, se mantiene la falta de protección efectiva y oportuna que podría conllevar a la afectación de estas⁶⁷.

62. Así las cosas, la Sala advierte que en el caso particular se presenta una posible afectación de los derechos a la vida y a la integridad personal del actor. Por tanto, en situaciones similares⁶⁸, este Tribunal ha considerado que debido a las condiciones particulares de las personas que solicitan protección especial del Estado, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho no es un mecanismo eficaz, ya que el proceso puede prolongarse de forma indefinida interfiriendo gravemente en la garantía de los derechos del individuo⁶⁹.

63. En concreto, se evidencia que el accionante: (i) es periodista y desempeñaba su labor en varios medios de comunicación del departamento del *Esmeraldas*; (ii) desde el año 2021, a través de redes sociales y llamadas anónimas, tanto él como su familia han recibido múltiples amenazas contra su vida e integridad personal debido a su labor periodística, razón por la cual solicitó medidas de protección a la UNP y se vio obligado a salir del país; y (iii) de conformidad con las contestaciones allegadas por la Personería Municipal de *Las Flores*, la Defensoría del Pueblo y la FLIP, se advierte que el actor se encuentra en riesgo y que se han presentado diferentes actos violentos contra periodistas del departamento de *Esmeraldas*.

⁶⁷ Ver sentencia T-199 de 2019.

⁶⁸ Sentencias T-367 de 2019, T-123 de 2019, T-473 de 2018, T-411 de 2018 y T-707 de 2015.

⁶⁹ Ver sentencia T-199 de 2019.

64. Con fundamento en lo anterior, la Sala concluye que el señor *Alejandro* no cuenta con otro medio de defensa judicial idóneo y eficaz diferente a la solicitud de amparo presentada, pues, exigirle al accionante que acuda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para controvertir las actuaciones de la UNP resulta desproporcionado, debido a que la ausencia de protección inmediata de sus derechos fundamentales representaría, eventualmente, una situación más gravosa para su situación particular. Por tanto, la acción de tutela se presenta como el mecanismo definitivo.

65. Según lo expuesto, la Sala encuentra satisfechos los requisitos de procedencia de la acción de la referencia.

Análisis del problema jurídico. La UNP vulneró los derechos fundamentales a la vida, a la seguridad personal y al debido proceso del señor *Alejandro*.

66. La Sala debe determinar si la decisión de la UNP consistente en no brindar medidas de protección al accionante con base en una evaluación que determinó su nivel de riesgo como *ordinario*, vulnera sus derechos fundamentales a la vida, a la seguridad personal, al debido proceso y a la libertad de expresión, pese a la situación particular de riesgo que este enfrenta como resultado de las múltiples amenazas que ha recibido en su contra y de su familia, debido a su labor periodística en el municipio de *Las Flores*. Para el análisis de ello, esta Corporación cuenta con los siguientes hechos constatados a partir de las pruebas recaudadas:

- (i) El señor *Alejandro* se desempeña como periodista hace 20 años en medios de comunicación independientes en el municipio de *Las Flores*.
- (ii) Los días 18 de mayo y 3 de diciembre de 2021, de conformidad con lo relatado por el actor, este recibió amenazas a través de la red social Facebook desde perfiles anónimos. Posteriormente, los días 18 y 19 de marzo de 2022, luego de haber realizado una publicación virtual sobre el flagelo de las extorsiones en el municipio de *Las Flores*, recibió llamadas anónimas, mediante las cuales le exigieron eliminar la noticia, pues, de no hacerlo, atentarían contra su vida.

- (iii) Dichas amenazas fueron denunciadas por el actor ante la Fiscalía General de la Nación, las cuales están siendo objeto de investigación por las Fiscalías 15 y 31 Seccionales de *Las Flores*, respectivamente. Mediante oficios allegados, dichas entidades informaron a este Tribunal que, a la fecha, no han podido identificar a los presuntos responsables de estos hechos.
- (iv) El 18 de enero de 2022, la Personería Municipal de *Las Flores* denunció las amenazas contra el periodista y solicitó adelantar un acompañamiento necesario al actor, con el fin de que este solicitara nuevamente medidas de protección ante la UNP⁷⁰.
- (v) El 1º de febrero de 2022, el Comandante de la Estación de Policía de *Las Flores* informó al Defensor Regional de *Esmeraldas* acerca de las diferentes actividades realizadas para brindar seguridad preventiva al accionante, entre estas, recomendaciones básicas de seguridad y autoprotección para realizar desplazamientos intraurbanos y manejar información a través de redes sociales, y brindar vigilancia constante a su vivienda.
- (vi) Mediante la Resolución No. 3152 del 25 de abril de 2022, la UNP consideró que el actor afrontaba un riesgo *ordinario*, por tanto, de acuerdo con el Decreto 1066 de 2015, este no se encontraba bajo una amenaza real que requiriera la adopción de medidas de protección. Dicha decisión fue confirmada a través de la Resolución No. 5214 del 28 de junio de 2022. Debido a su pertinencia, se procederá a transcribir la conclusión consignada en dicho acto administrativo:

“(…) se pudo evidenciar que el señor no reúne los aspectos que permitan convalidar la realidad probable de una amenaza derivada de su condición poblacional; (…) se evidenció que los hechos narrados por el evaluado no han sido corroborados por ninguna autoridad y solo se cuenta con versión propia del evaluado; así mismo, se determinó que la actividad periodística que realiza el evaluado es sobre información del orden público cotidiano, sin evidenciar pronunciamiento que puedan afectar

⁷⁰ En el año 2021 el actor había solicitado medidas de protección ante la UNP como resultado de diferentes amenazas que había recibido. En ese momento, la UNP concluyó que el nivel de riesgo del actor era *ordinario*.

intereses de terceros, especialmente de Grupos Armados Organizados y/o Grupos de Delincuencia Común”.

- (vii) Posteriormente, según indicó el accionante, el 11 de julio de 2022 se vio obligado a salir del país como resultado de la ausencia de garantías para proteger su vida. Asimismo, informó a este Tribunal que las amenazas han continuado, pues, el 25 de julio de 2022, uno de sus hermanos que reside en *Las Flores* recibió una llamada anónima, en la cual le advirtieron que tenían información sobre la familia y amigos del accionante. A su vez, la persona expuso que sabía que este último vive en el extranjero y reiteró su molestia por las investigaciones realizadas por el actor acerca de las extorsiones en *Las Flores*.

67. Con base en lo anterior, la Sala analizará si la valoración de riesgo realizada por la UNP consideró los elementos propios del contexto en el cual el señor *Alejandro* desempeña su oficio como periodista, esto es, si dicha entidad tuvo en cuenta específicamente su perfil, el tipo de información que difunde y las circunstancias propias del contexto en el que trabaja.

68. A partir de la revisión del expediente administrativo allegado por la UNP acerca del caso del accionante, la Sala advierte que dicha entidad solicitó información y documentación a la Personería Municipal de *Las Flores*, a la Defensoría del Pueblo, a la Policía Nacional y al actor con el fin de poder adelantar la evaluación del nivel de riesgo. Ello, permite evidenciar que la accionada desplegó actividades encaminadas para tal fin. No obstante, tales actuaciones no consideraron en debida forma los factores relacionados con la labor como periodista del señor *Alejandro* y cómo ello podía influir en dicha evaluación, entre los cuales se incluye su perfil, el contexto territorial y el contenido de la información que difunde.

69. Lo anterior, con fundamento en el análisis de las conclusiones arrojadas por la UNP en el estudio de riesgo, consistentes en que (i) ninguna autoridad ha corroborado la certeza de las amenazas denunciadas; (ii) las publicaciones periodísticas realizadas por el actor no afectan directamente a grupos al margen de la ley; (iii) las presuntas amenazas denunciadas se encuentran relacionadas con hechos de intolerancia y (iv) las investigaciones de la

Fiscalía General de la Nación no han definido que exista una “*amenaza concreta, continua y específica en contra del evaluado*”⁷¹.

70. Así las cosas, se evidencia que la UNP no valoró en debida forma (a) la condición particular de *periodista independiente* del actor; (b) los múltiples hechos violentos cometidos contra periodistas en el departamento de *Esmeraldas*, específicamente, en el municipio de *Las Flores*⁷²; y (c) el contenido de la información que difunde el señor *Alejandro*.

71. Al respecto, a partir de la revisión del expediente administrativo allegado por la UNP, la Sala observa que este contiene múltiples copias de las publicaciones periodísticas realizadas por el accionante en diferentes medios de comunicación independientes. De ello, se advierte que, el señor *Alejandro* dedicaba su oficio como periodista a investigar sobre hechos relacionados con extorsiones; mafias al interior del proceso de producción y comercialización de productos agrícolas; hechos de corrupción; y presencia de grupos armados al margen de la ley en el municipio de *Las Flores*. Por lo tanto, resulta extraño que la UNP no haya valorado dichas circunstancias y, con fundamento en ello, haya determinado algún grado de incidencia en el nivel de riesgo que afronta el accionante en atención a su perfil como periodista.

72. Sobre ello, la FLIP señaló que “*existe una falta de conocimiento de los funcionarios de la UNP sobre la naturaleza y dinámicas del ejercicio periodístico, y las nuevas formas de ejercerlo, esto ha ocasionado que se desestimen los riesgos o no se tomen medidas apropiadas que respondan a las situaciones reportadas*”⁷³.

73. Adicionalmente, la valoración de riesgo no incluyó elementos de contexto regional o local que resultaban relevantes y, en esa medida, debieron ser objeto de análisis. Entre estos aspectos, se encuentra: (i) la situación del departamento de *Esmeraldas* como una zona de alto riesgo para la población civil, como lo informó la Defensoría del Pueblo a través de la Alerta Temprana No. 046 de 2020; (ii) la existencia de, al menos, un caso reciente de homicidio en contra de un periodista local ocurrido en el año 2021 en *Las*

⁷¹ Ibid.

⁷² Al respecto, la Defensoría del Pueblo informó que en el municipio de *Las Flores* se presentan las siguientes situaciones de riesgo: “*distribución de panfletos que anuncian la llegada de grupos armados ilegales con enunciación de supuestos ideales políticos y de respeto a las comunidades; presiones a comerciantes, ganaderos y finqueros por parte del grupo armado organizado*”.

⁷³ De acuerdo con la contestación allegada por la FLIP mediante escrito del 9 de febrero de 2022.

Flores; y (iii) amenazas contra periodistas y comunicadores en la región, entre los años 2020 y 2022, reportadas por diferentes entidades como la Defensoría del Pueblo y la FLIP. En concreto, la Defensoría del Pueblo comunicó que entre el 2021 y 2022, se presentaron 7 casos de periodistas amenazados en la zona⁷⁴.

74. Con fundamento en lo anterior, la Sala advierte que la UNP omitió a su deber de valorar en debida forma el perfil del periodista, el contexto en el cual ejerce su profesión y el contenido de la información u opinión que difunde, como elementos relevantes para valorar el riesgo al cual podría estar sometido y, en consecuencia, su obligación de motivar su posición en relación con ello. En efecto, en cuanto al perfil, la Sala observa que el accionante es un periodista regional que desempeña sus funciones en medios independientes. Adicionalmente, salta a la vista que la información que divulga está relacionada con acontecimientos relevantes que suceden en el municipio de *Las Flores*. Por su parte, respecto del contexto local y regional, se reitera lo señalado en los anteriores fundamentos jurídicos respecto de las condiciones de seguridad para el ejercicio del oficio de periodista en el departamento del *Esmeraldas*.

75. En consecuencia, esta Corporación estima que la UNP desconoció los derechos fundamentales a la vida, a la seguridad personal y al debido proceso del actor al haber omitido la valoración de los elementos relevantes que se encuentran asociados con la labor periodística ejercida por este.

76. En ese sentido, **la UNP deberá valorar en debida forma el nivel de riesgo de forma individual y concreto del señor Alejandro**, de acuerdo con el procedimiento legal establecido, pero en atención a los factores enunciados anteriormente como (a) el perfil de quien ejerce la actividad; (b) el contenido de la información u opinión de la persona que difunde; y (c) la ubicación territorial.

77. Ahora bien, aunque la actuación adelantada por la UNP no constituye una vulneración de los derechos al trabajo y a la libertad de expresión del señor *Alejandro*, por cuanto, la entidad administrativa no desplegó acciones arbitrarias encaminadas directamente a cercenar el ejercicio de su profesión. Lo cierto es que, la vulneración del derecho al debido proceso administrativo sí representa una amenaza a la garantía de estos derechos, pues el actor se vio

⁷⁴ De acuerdo con la contestación allegada por la Defensoría del Pueblo.

obligado a salir del país y, actualmente, no está ejerciendo su labor como periodista. Lo anterior se explica porque la UNP incumplió con su deber de valorar todos los parámetros que deben tenerse en cuenta para medir el nivel de riesgo del actor, con el fin de evitar que terceros pusieran en riesgo el ejercicio de sus derechos fundamentales al trabajo y a la libertad de expresión.

78. Por tanto, **la Sala hará un llamado de atención a la UNP con el fin de que, en lo sucesivo, en el marco de evaluaciones de riesgo realizadas a periodistas, procure adelantar dicho procedimiento con un enfoque diferencial** que le permita advertir las particularidades de cada caso concreto y adoptar las medidas de protección adecuadas que permitan a este grupo poblacional poder ejercer su profesión con las garantías de seguridad que requieran.

79. Adicionalmente, ordenará a la Unidad Nacional de Protección 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 accionante, 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. Asimismo, con destino a esta actuación se remitirá copia de lo decidido para los efectos del seguimiento respectivo. El juez de primera instancia hará seguimiento puntual y detallado y de encontrar omisiones y retardos en proteger al aquí actor de la manera aquí discernida, compulsará las copias del caso, sea ante la Procuraduría General o la Fiscalía General de la Nación, para que se investigue la conducta de quienes están en la obligación legal de desplegar el cúmulo de conductas que protejan al accionante de los riesgos aquí esclarecidos.

80. Por último, en atención al hecho de que los jueces de instancia declararon improcedente la solicitud de amparo, por cuanto consideraron que el accionante debía acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para controvertir la decisión emitida por la UNP, la Sala estima necesario advertir al Juzgado 2º Promiscuo de Familia de *Las Flores* y a el Tribunal Superior de *Santa Elena* que, en lo sucesivo, procuren garantizar la protección inmediata de los derechos fundamentales de personas que se encuentren en situaciones de inminente riesgo contra su vida e integridad personal, de

conformidad con las pruebas acreditadas y se abstengan de imponer cargas desproporcionadas a estas.

Síntesis de la decisión

81. A partir del análisis del problema jurídico formulado, la Sala concluyó que la UNP vulneró los derechos a la vida, a la seguridad personal y al debido proceso administrativo del accionante. Por tanto, resolvió revocar las decisiones proferidas por los jueces de instancia y, en su lugar, conceder la protección invocada.

82. En el presente caso, la Corte encontró que la entidad demandada no cumplió con su deber de evaluar en debida forma el conjunto de elementos relevantes que deben ser considerados cuando se pretenda establecer el nivel de riesgo de un periodista, estos 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. En consecuencia, la Sala resolvió (i) ordenar a la Unidad Nacional de Protección que, en el término de quien (15) días contado a partir de la notificación de la presente decisión, realice una nueva evaluación respecto de las condiciones actuales de riesgo que afronta el señor *Alejandro*, en la cual debe considerar los elementos relevantes descritos.

83. Además, la Sala advirtió a los jueces de instancia que, a futuro, procuren garantizar los derechos de las personas que se encuentren en inminente riesgo contra su vida e integridad personal, de conformidad con las pruebas acreditadas y, con ello, evitar imponer cargas desproporcionadas a estas.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Novena 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 proferida el 10 de agosto de 2022 por el Tribunal Superior de *Santa Elena* que, a su vez,

confirmó la decisión de primera instancia dictada el 29 de junio de 2022 por el Juzgado 2° Promiscuo de Familia de *Las Flores*. En su lugar, **CONCEDER** el amparo de los derechos fundamentales a la vida, a la seguridad personal, al debido proceso administrativo y a la libertad de expresión del señor *Alejandro*

SEGUNDO. ORDENAR a la Unidad Nacional de Protección que, en el término de quince (15) días contados a partir de la notificación de la presente decisión, realice una **nueva evaluación** respecto de las condiciones actuales de riesgo que afronta el señor *Alejandro*, en la cual deberá considerar: (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.

TERCERO: INSTAR a la Unidad Nacional de Protección para que, en lo sucesivo, procure aplicar un enfoque diferencial en el marco de las evaluaciones de riesgo realizadas a periodistas, con el fin de evitar configurar una amenaza contra el ejercicio de su profesión y la garantía del derecho a la libertad de expresión.

CUARTO: ORDENAR que, con destino a esta actuación, ante el señor juez de primera instancia, se remita copia de lo decidido por la UNP para los efectos del seguimiento respectivo. El juez de primera instancia hará seguimiento puntual y detallado y de encontrar omisiones y retardos en proteger al actor de la manera aquí discernida, compulsará las copias del caso, sea ante la Procuraduría General o la Fiscalía General de la Nación, para que se investigue la conducta de quienes están en la obligación legal de desplegar el cúmulo de actuaciones que protejan al accionante de los riesgos aquí esclarecidos.

QUINTO: ADVERTIR al Juzgado 2° Promiscuo de Familia de *Las Flores* y el Tribunal Superior de *Santa Elena* que, en lo sucesivo, procuren garantizar la protección inmediata de los derechos fundamentales de personas que se encuentren en situaciones de inminente riesgo contra su vida e integridad personal, de conformidad con las pruebas acreditadas y se abstengan de imponer cargas desproporcionadas a estas.

SEXTO: ORDENAR a la Secretaría General de la Corte Constitucional guardar reserva de la identidad del señor *Alejandro* en la publicación de esta

providencia y demás actuaciones que se surtan dentro del trámite, esto, con el fin de salvaguardar la vida, integridad personal e intimidad del accionante y su familia.

SÉPTIMO: Proceda la Secretaría General de la Corte Constitucional de acuerdo con lo dispuesto en la presente providencia.
Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General