**DERECHO A LA VIDA / MEDIDAS DE PROTECCIÓN UNP**

Es claro que se promueve acción de tutela, al amparo del artículo 86 de la Constitución Política, para alegar una presunta lesión a los derechos del demandante, por cuenta de la falta de implementación de las medidas de protección ordenadas en su favor, teniendo en cuenta el riesgo de seguridad extraordinario en que se encuentra catalogado.

**DERECHO A LA VIDA / ANÁLISIS FÁCTICO**

… se deduce que efectivamente el actor ha sido calificado en un nivel de riesgo extraordinario… y que, en consecuencia, se adoptaron por la UNP una serie de medidas para dicho fin. También, que a pesar de que la UNP fue comunicada desde el mes de enero de este año, acerca de que la imposibilidad logística de la Alcaldía de Pereira para implementar las citadas medidas de protección…, en el mes de abril la Unidad vuelve a realizar requerimientos al citado ente territorial a efecto de que manifestara su intención de suscribir el convenio respectivo. De lo cual se denota la poca diligencia con que la UNP ha procedido respecto de la materialización de las medidas decretados a favor de la seguridad del demandante

**DERECHO A LA VIDA / ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL**

Sobre el particular es de enfatizarse el criterio jurisprudencial sentado…: “En la Sentencia T-239 de 2021, la Sala Sexta de Revisión de Tutelas señaló que el procedimiento de evaluación de niveles de riesgo y la adopción de medidas de protección acarrea una serie de deberes a cargo de la UNP. El desconocimiento de estos deberes afecta no solamente el debido proceso de los individuos objeto de evaluación, sino también sus derechos fundamentales a la vida e integridad personal.”

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**

****

**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**

**TRIBUNAL SUPERIOR DE DISTRITO JUDICIAL**

**DISTRITO DE PEREIRA**

**SALA DE DECISIÓN CIVIL – FAMILIA**

Magistrado ponente: **Carlos Mauricio García Barajas**

**Sentencia:** **ST2-0223-2023**

|  |  |
| --- | --- |
| Asunto | Acción de tutela – Segunda instancia |
| Accionante  | Vladimir Orozco Duque |
| Accionado | Director Nacional de la Unidad Nacional de Protección -UNP- |
| Vinculados | Alcaldía de Pereira Subdirector de Protección y Coordinador del Grupo de Implementación de la UNP |
| Temas Acta número | Procedencia excepcional de la tutela para ordenar la materialización de medidas de protección.325 de 07-07-2023 |
|  |  |

**Pereira, siete (07) de julio de dos mil veintitrés (2023)**

**ASUNTO**

Procede la Sala a resolver la impugnación formulada por la parte demandada contra el fallo proferido en la tutela de la referencia, el 21 de abril pasado.

**ANTECEDENTES**

**1.** Narró el demandante que, en su calidad de Director de Bienes Inmuebles del Municipio de Pereira, labor que implica la recuperación de predios públicos ocupados de manera irregular, ha recibido una serie de amenazas, en virtud de las cuales la UNP emitió recomendaciones y medidas para preservar su integridad física, que a la fecha y luego de más de cuatro meses, no han sido materializadas.

Para obtener la protección de sus derechos a la vida e integridad, solicita se ordene a la UNP implementar de manera inmediata las medidas ordenadas en la Resolución 00010811 de 2022[[1]](#footnote-2).

**2. Trámite:** Por auto del 12 de marzo de esta anualidad el juzgado de primera instancia admitió la acción constitucional.

La Alcaldía de Pereira manifestó que la responsabilidad de brindar protección especial al accionante recae, por mandato legal, en la UNP, máxime que en este caso ese ente territorial informó a la citada unidad sobre la “imposibilidad de materializar el esquema de protección integral”, por medio de oficio del 06 de enero de 2023[[2]](#footnote-3).

La UNP refirió que el demandante fue sometido a sendos estudios de evaluación cuyos resultados determinaron que se encuentra bajo riesgo extraordinario, producto de lo cual se han implementado una serie de medidas de protección, unas de las cuales fueron impuestas a la Alcaldía Municipal de Pereira, para lo cual se libraron los requerimientos de rigor. Agregó que la tutela es improcedente, al concurrir otros medios de defensa judicial[[3]](#footnote-4).

**3. Sentencia impugnada:** El Juzgado Quinto Civil del Circuito local accedió al amparo invocado y ordenó al Director y a la Subdirección de Protección de la UNP garantizar la entrega efectiva de las medidas de protección adoptadas en favor del demandante, establecidas en la Resolución 00010811 de 2022.

Dicha determinación tuvo sustento en que se encuentra acreditado que el actor se halla ante un riesgo extraordinario y que si bien se han adelantado los trámites para suministrar la protección que esa amenaza amerita, a la fecha resta por materializar las medidas ordenadas hace más de cinco meses, “máxime cuando [la UNP] (…) tiene la facultad sancionatoria que le otorga el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, respecto de las empresas con las que celebre contratos, para cumplir con sus objetivos”.

Por otra parte, desvinculó de la actuación a la Alcaldía Municipal de Pereira[[4]](#footnote-5).

**4. Impugnación:** La UNP alegó que en cumplimiento de sus funciones la Subdirección de Protección ha requerido en varias oportunidades a la Alcaldía de Pereira, a efecto de suscribir convenio para la implementación de las medidas de protección otorgadas al accionante. En caso de que ese ente territorial, que debe ser vinculado a la actuación, no cuente con la posibilidad financiera para cumplir ese convenio, deberá remitir certificación en ese sentido[[5]](#footnote-6).

**CONSIDERACIONES**

**1.** Es claro que se promueve acción de tutela, al amparo del artículo 86 de la Constitución Política, para alegar una presunta lesión a los derechos del demandante, por cuenta de la falta de implementación de las medidas de protección ordenadas en su favor, teniendo en cuenta el riesgo de seguridad extraordinario en que se encuentra catalogado.

La primera instancia concluyó que en este caso la falta de materialización de aquellas medidas resulta imputable a la UNP al no ejercer las atribuciones que le son otorgadas legalmente para lograr ese cometido. Por su parte esa entidad alegó que para ese efecto primero debe mediar actuación positiva de la Alcaldía de Pereira con la suscripción del convenio de protección correspondiente o con el certificado en el que manifieste su imposibilidad de cumplirlo.

El problema jurídico a resolver reside en definir si la acción de tutela resulta procedente y en caso positivo si las accionadas vulneraron los derechos fundamentales del actor.

**2.** El citado señor se encuentra legitimado en la causa por activa, ya que, en su condición de funcionario público, fue beneficiado por las medidas de protección que pide se materialicen.

El Subdirector de Protección y el Coordinador del Grupo de Implementación de la UNP, así como la Alcaldía de Pereira, tienen legitimación en la causa por pasiva, como autoridades encargadas de implementar aquellas medidas.

**3.** Prosiguiendo con el análisis de los requisitos generales de procedibilidad de la acción constitucional, es preciso indicar que se estima satisfecho el requisito de la inmediatez, como quiera que el acto administrativo en el cual se ordenaron ejecutar aquellas medidas de seguridad, data del 29 de noviembre de 2022 luego, para la fecha en que se promovió la tutela (31 de marzo de 2023) no había transcurrido el término seis meses, considerado, en línea de principio, como proporcional para el ejercicio de la tutela.

Respecto del requisito de la subsidiariedad, es pertinente señalar que, aunque para el caso concurren otros medios de defensa judicial para dirimir el debate, lo cierto es que los mismos no lucen idóneos para garantizar los derechos invocados, toda vez que en estos casos se encuentran bajo amenaza garantías supremas como la vida, la seguridad personal y la integridad física, para cuyo amparo emerge, con total convencimiento, procedente la acción de tutela. En ese sentido se puede citar, por ejemplo, la sentencia T-015 de 2022 de la Corte Constitucional.[[6]](#footnote-7)

**4.** De esta forma se habilita la emisión de un fallo de fondo, fin para el cual se analizarán las pruebas arrimadas al expediente, según las cuales:

**4.1.** Mediante Resolución 00010811 del 29 de noviembre de 2022 la UNP dio a conocer al accionante “*la validación del nivel de riesgo como EXTRAORDINARIO, emitida por el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM de Servidores y Exservidores Públicos*” y adoptó medidas de protección tales como: (i) comunicar a la Alcaldía Municipal de Pereira, para “*aunar esfuerzos con la Unidad Nacional de Protección, en virtud a lo dispuesto en el parágrafo 2°del artículo 2.4.1.2.6 en concordancia con el artículo 2.4.1.2.49 del Decreto 1066 de 2015, adicionado y modificad*o”; (ii) comunicar al Grupo de Convenios para que realice las gestiones administrativas respectivas para celebrar convenio con la Alcaldía Municipal de Pereira de conformidad con el parágrafo 2 del artículo 2.4.1.2.7 en concordancia con el artículo 2.4.1.2.49 del Decreto 1066 del 2015, y (iii) comunicar a la Subdirección de Protección, “*para implementar las medidas de protección adoptadas mediante el presente acto administrativo, y hacer seguimiento a las medidas de protección en términos de la oportunidad, idoneidad y eficacia, previamente se hayan realizado las gestiones del convenio*”[[7]](#footnote-8).

**4.2.** La Alcaldía de Pereira, el 06 de enero de este año, puso en conocimiento a la UNP que ese ente territorial carece de “*equipos ni medios logísticos para brindar esquema de protección integral al beneficiario referido, por lo tanto solicitamos que sea la Unidad Nacional de Protección quien suministre dicha medida*”[[8]](#footnote-9).

**4.3.** En respuesta al anterior comunicado, el Coordinador del Grupo de Implementación de Medidas de Protección de la UNP, en fecha de 10 de enero pasado, informó a aquella Alcaldía que: “*me permito comunicar que esta se encuentra en proceso y gestión frente a la solicitud de implementación de medidas, en cumplimiento de lo ordenado y la función de adoptar las recomendaciones de las medidas de protección idóneas y necesarias para los protegidos del programa, todo ello en procura de salvaguardar los derechos a la vida e integridad personal de los protegidos*”[[9]](#footnote-10).

**4.4.** A pesar de lo anterior mediante oficios del 17 y 28 de abril de este año la UNP, requirió nuevamente a la Alcaldía de Pereira para que manifestara si “*tiene el ánimo de suscribir convenio interadministrativo para la adopción de las medidas de protección*”[[10]](#footnote-11).

**5.** De las anteriores pruebas se deduce que efectivamente el actor ha sido calificado en un nivel de riesgo extraordinario (el cual amerita de parte del Estado, el suficiente grado de protección, para garantizar su seguridad personal), y que, en consecuencia, se adoptaron por la UNP una serie de medidas para dicho fin.

También, que a pesar de que la UNP fue comunicada desde el mes de enero de este año, acerca de que la imposibilidad logística de la Alcaldía de Pereira para implementar las citadas medidas de protección, en virtud de lo cual el propio Coordinador del Grupo de Implementación de Medidas de Protección de la UNP señaló que se surtirían las gestiones para materializarlas, en el mes de abril la Unidad vuelve a realizar requerimientos al citado ente territorial a efecto de que manifestara su intención de suscribir el convenio respectivo.

De lo cual se denota la poca diligencia con que la UNP ha procedido respecto de la materialización de las medidas decretados a favor de la seguridad del demandante, ya que si desde inicios de este año se informó sobre aquella situación por parte del ente territorial, desde ese mismo momento se han debido agotar por la propia UNP los trámites de rigor para implementar las citadas medidas por su propia cuenta, y no pronunciarse tres meses después para volver a solicitar a la Alcaldía de Pereira se manifieste sobre la eventual suscripción del convenio interadministrativo.

Lo anterior constituye un claro desconocimiento de los altos bienes jurídicos que se pretenden proteger con aquellas medidas de protección. Sobre el particular es de enfatizarse el criterio jurisprudencial sentado en sentencia ya citada, así:

*“A partir de lo anteriormente expuesto, es necesario que un individuo o grupo de personas enfrenten un riesgo extraordinario o extremo respecto de su salud o integridad física, que no estén obligados a soportar, para que el Estado tenga la obligación correlativa de brindarles medidas de protección (…)*

*En la Sentencia T-239 de 2021, la Sala Sexta de Revisión de Tutelas señaló que el procedimiento de evaluación de niveles de riesgo y la adopción de medidas de protección acarrea una serie de deberes a cargo de la UNP. El desconocimiento de estos deberes afecta no solamente el debido proceso de los individuos objeto de evaluación, sino también sus derechos fundamentales a la vida e integridad personal.*

*(…)*

*En quinto lugar, el deber de brindar una respuesta efectiva ante situaciones de concreción del riesgo. En efecto, la actuación no se agota con las medidas de protección, sino que, materializadas las situaciones de riesgo, es imperativa la adopción de medidas dirigidas a mitigar sus efectos.”* (Sentencia T-015 de 2022)

**6.** En conclusión, como efectivamente la UNP omitió actuar en este caso con la suficiente diligencia en pro de materializar las medidas de seguridad dispuestas en favor del demandante, la sentencia recurrida, que a igual conclusión arribó, será confirmada.

Sin embargo, teniendo en cuenta que los competentes para adoptar las soluciones efectivas al asunto, son el Subdirector de Protección y el Coordinador del Grupo de Implementación de la UNP, tal como se desprende del contenido de la Mediante Resolución 00010811 del 2022 y de la actuación que adelantaron en este caso, se modificará la orden emitida en primera sede para dirigirla únicamente a esos funcionarios. En virtud de lo anterior, además, se declarará improcedente la tutela respecto del Director de la UNP.

Por lo expuesto, la Sala Civil Familia del Tribunal Superior de Pereira, Risaralda, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**RESUELVE**

**PRIMERO:** Modificar el ordinal segundo de la parte resolutiva de la sentencia impugnada, para dirigir el mandato allí impuesto al Subdirector de Protección y al Coordinador del Grupo de Implementación de la UNP. De igual modo, se adiciona para declarar improcedente el amparo respecto del Director de esa Unidad. En lo demás, se confirma lo decidido.

**SEGUNDO:** Notificar a las partes lo aquí resuelto en la forma más expedita y eficaz posible. Comuníquese de igual forma al Juzgado de primera instancia.

**TERCERO:** Enviar oportunamente, el presente expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Los Magistrados

**CARLOS MAURICIO GARCÍA BARAJAS**

**DUBERNEY GRISALES HERRERA**

**EDDER JIMMY SANCHEZ CALAMBAS**

1. Archivo 02 del cuaderno primera instancia [↑](#footnote-ref-2)
2. Archivo 05 del cuaderno de primera instancia [↑](#footnote-ref-3)
3. Archivo 06 del cuaderno de primera instancia [↑](#footnote-ref-4)
4. Archivo 07 del cuaderno de primera instancia [↑](#footnote-ref-5)
5. Archivo 10 del cuaderno 02 de la primera instancia [↑](#footnote-ref-6)
6. *“(…) esta Corte ha considerado que la acción constitucional es procedente para proteger los derechos a la vida, a la seguridad personal, a la integridad física y al debido proceso, al analizar la procedibilidad de acciones de tutela interpuestas en contra de decisiones de la UNP referidas a medidas de protección previamente reconocidas. Incluso ha señalado que resulta irrazonable exigir a personas que requieren de protección inmediata y constante que expongan su caso ante el juez contencioso, cuando lo que se encuentra en discusión es la vida misma. En tal sentido, si bien existe el referido mecanismo ordinario ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, este no es idóneo ni eficaz por la situación de apremio que plantean estas situaciones y los bienes jurídicos amenazados.*

*(…)*

*22. En los presentes casos, tal y como se concluyó en otras oportunidades, la Sala considera que el mecanismo judicial ordinario al alcance de los actores carece de idoneidad y eficacia para la protección de su derecho a la seguridad personal. Esta conclusión obedece a que, en primer lugar, el nivel de riesgo de cada uno de los accionantes ha sido calificado por la UNP como extraordinario y estos tienen medidas de protección asignadas a su favor, lo cual denota el claro e inminente peligro en el que se encuentran (...)”.* [↑](#footnote-ref-7)
7. Folios 20 a 28 del archivo 02 del cuaderno de primera instancia [↑](#footnote-ref-8)
8. Folio 27 del archivo 05 del cuaderno de primera instancia [↑](#footnote-ref-9)
9. Folio 27 del archivo 05 del cuaderno de primera instancia [↑](#footnote-ref-10)
10. Folios 11 a 13 del archivo 10 del cuaderno de primera instancia [↑](#footnote-ref-11)