**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 las resultas del estudio del nivel del riesgo implementado por la UNP y el CERREM, al no analizar, según alega el actor, todas las situaciones de amenazas e intimidaciones que ha recibido.

**MEDIDAS DE PROTECCIÓN UNP / PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD**

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.

**MEDIDAS DE PROTECCIÓN UNP / REGULACIÓN LEGAL**

Sobre el alcance al derecho al debido proceso en trámite de determinación del nivel de riesgo, la Corte Constitucional ha señalado: “5.4. El artículo 6 del Decreto 4912 de 2011 enumera las personas objeto de protección en razón del riesgo… en el marco de los actos administrativos proferidos por la UNP respecto de la valoración del nivel de riesgo y la concesión y/o finalización de medidas de protección, este Alto Tribunal ha establecido al menos tres subreglas relevantes frente al contenido y alcance del derecho al debido proceso…”

**MEDIDAS DE PROTECCIÓN UNP / VALORACIÓN PROBATORIA**

… la Sala encuentra que, en efecto, la UNP y el CERREM, desconocieron el parámetro establecido por la jurisprudencia sobre la necesidad de analizar de forma completa las circunstancias que rodean el asunto, en pro de salvaguardar el derecho de las personas que acuden al Estado para solicitar la protección de su vida y seguridad personal. (…) En conclusión, como efectivamente la UNP y el CERREM omitieron analizar en contexto el caso, específicamente lo relativo a las denuncias penales presentadas por el actor y su influencia sobre la determinación del riesgo ante el cual se halla, la sentencia recurrida, que a igual conclusión arribó, será confirmada.

**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:** **ST2-0278-2023**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Asunto | Acción de tutela – Segunda instancia | |
| Origen | Juzgado Promiscuo del Circuito de Apía | |
| Accionante | Víctor Miguel Ángel Moreno Campaña | |
| Accionado | Ministerio del Interior  Unidad Nacional de Protección -UNP- | |
| Vinculados | Departamento de Risaralda  Municipio de Pueblo Rico  Dirección Seccional de Fiscalías de Risaralda  Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas –CERREM | |
| Temas  Acta número | Procedencia excepcional de la tutela para ordenar la reevaluación de nivel de riesgo.  358 de 25-07-2023 | |
|  | |  | |

**Pereira, veinticinco (25) de julio de dos mil veintitrés (2023)**

**ASUNTO**

Procede la Sala a resolver la impugnación formulada por la UNP contra el fallo proferido en la tutela de la referencia, el 07 de junio pasado.

**ANTECEDENTES**

**1.** Narró el demandante que en su calidad de Representante Legal del Consejo Comunitario de Comunidades Negras de Pueblo Rico, ha realizado labor en pro de su comunidad, que le han valido toda clase de riesgos; a mediados del año 2020 recibió amenazas telefónicas y en el mes de marzo de 2022 individuos “tomaron fotos y marcaron el piso con la letra F en color amarillo” en contornos a su vivienda, a pesar de lo cual la UNP, por medio de Resolución 2578 del 30 de marzo de 2022, calificó su riesgo como ordinario.

El 13 de julio de 2022, por información brindada por su familia conoció que un grupo armado particular lo quería asesinar, luego de lo cual recibió nuevos mensajes intimidantes y hasta fue víctima de atentado. A pesar de ello y de acudir a una serie de autoridades para poner de presente su situación, la UNP vuelve a establecer su nivel de riesgo en ordinario. Contra esa decisión interpuso recurso de reposición, empero fue confirmada, bajo el argumento de que no fueron allegados hechos que demuestren aquella situación, pese a que todas aquellas circunstancias quedaron demostradas.

En el municipio de Pueblo Rico, en que habita y ejerce su profesión de docente, hacen presencia grupos armados y ha sido calificado por la Defensoría del Pueblo y por el Ministerio de Interior como territorio de riesgo para líderes sociales y población mestiza e indígena.

Para obtener protección a sus derechos a la vida, la seguridad, la movilidad, la integridad física y el debido proceso administrativo, solicita el actor se ordene a las demandadas materializar todas las medidas especiales y expeditas de prevención y protección que resulten adecuadas para mitigar el riesgo que presenta y si fuera del caso, revisar nuevamente su caso, de forma integral, para concederle esquema de seguridad *“que me permita desarrollar mi vida personal y comunitaria con plena tranquilidad”*[[1]](#footnote-2).

**2. Trámite:** Por auto del 24 de mayo de esta anualidad el juzgado de primera instancia admitió la acción constitucional.

El Director Seccional de Fiscalías de Risaralda rindió informe sobre las denuncias presentadas por los delitos de amenazas frente a líderes sociales y constreñimiento ilegal[[2]](#footnote-3).

El Departamento de Risaralda, el Ministerio del Interior y la Alcaldía de Pueblo Rico alegaron su falta de legitimación en la causa por pasiva ya que es la UNP la entidad competente de analizar y ejecutar las medidas particulares de protección que corresponde para estos casos[[3]](#footnote-4).

La UNP refirió que: (i) esa entidad dio inicio al trámite de emergencia para establecer la necesidad de adoptar medidas urgentes en favor del accionante; (ii) de los tres estudios de riesgos realizado a su nombre, todos han concluido, luego de analizar el caso de forma integral, que se encuentra en riesgo ordinario, pues *“no hay material sumarial probatorio ni hechos jurídicamente relevantes que identifique una amenaza, ni riesgo puntual por su condición de Dirigente que afecte sus derechos jurídicos o que por sus actividades este (sic) afectando intereses de algún actor armado ilegal en la población donde reside”,* y (iii) la tutela es improcedente, al concurrir otros medios de defensa judicial[[4]](#footnote-5).

**3. Sentencia impugnada:** El Juzgado Promiscuo del Circuito Apía accedió al amparo invocado y ordenó a la UNP adoptar y mantener las medidas de protección de emergencia determinadas, *“hasta tanto finalice el nuevo proceso de valoración de riesgo”,* a esa Unidad y al CERREM llevar a cabo otro estudio de nivel de riesgo del actor en el que se valoren de manera integral las situaciones fácticas *“expuestas en este trámite y las que se presenten con posterioridad”.*

Dicha determinación tuvo sustento en que *“el acto administrativo mediante el cual se resolvió el recurso de reposición transcurrió un término de cerca de 4 meses en los que, según se prueba con la relación de denuncias presentadas (…) ocurrieron nuevos hechos que debieron haber sido objeto de análisis, y que aunque no hubiesen sido puesto en conocimiento en la oportunidad en que se interpuso la alzada, tampoco es una carga que deba asumir el administrado, pues en particular, el atentado sufrido el 12 de abril de 2023, no había ocurrido y le resultaba imposible ponerlo en conocimiento (…) es igualmente reprochable la postura asumida por la Unidad Nacional de Protección cuando señala que el riesgo al que se está viendo expuesto el señor Víctor Miguel Ángel Moreno Campaña es igual al que tiene cualquier persona por el hecho de nacer (…) por el hecho de que las investigaciones se encuentran en etapa preliminar y no hay ninguna prueba que lo corrobore, pues la falta de inactividad de los entes judiciales no puede ser óbice para tener como infundadas las manifestaciones de una persona que, precisamente por ser un dirigente de una comunidad afrodescendiente, líder social, víctima del conflicto armado colombiano y residente en una zona que directa o indirectamente se ve afectada por las acciones de los diferentes actores al margen de la ley.”*

Por otra parte, desvinculó de la actuación al Ministerio del Interior, el Departamento de Risaralda, el Municipio de Pueblo Rico y a la Dirección Seccional de Fiscalías de Risaralda, por falta de legitimación en la causa por pasiva[[5]](#footnote-6).

**4. Impugnación:** La UNP alegó que el estudio de nivel de riesgo, realizado en este caso, se tramitó de conformidad con las normas y la jurisprudencia atinentes a la cuestión y que no es posible realizar un nuevo análisis en ese sentido, en el plazo de diez días concedido por el juez de tutela, al tratase de un procedimiento ordinario reglado que requiere el agotamiento de varias etapas, todo lo cual se podrá surtir en treinta días hábiles.

Por otra parte, señaló que en cumplimiento de lo ordenado por el juzgado de primera instancia se implementaron medidas urgentes de botón de apoyo y chaleco antibalas y el 07 de junio de este año se inició el trámite de reevaluación de riesgo[[6]](#footnote-7).

**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 las resultas del estudio del nivel del riesgo implementado por la UNP y el CERREM, al no analizar, según alega el actor, todas las situaciones de amenazas e intimidaciones que ha recibido.

La primera instancia concluyó que en efecto en ese estudio no quedaron condensadas todas esas circunstancias y por ello ordenó realizarlo de nuevo. Por su parte la UNP adujo que los análisis de riesgo anteriores se llevaron a cabo de conformidad con los presupuestos legales y jurisprudenciales correspondientes.

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

**2.** El citado señor se encuentra legitimado en la causa por activa, al haber iniciado el trámite de solicitud de protección debido a las amenazas que ha recibido frente a su integridad física.

La UNP y el CERREM, tienen legitimación en la causa por pasiva, como autoridades encargadas de surtir aquel estudio y de implementar las medidas allí recomendadas.

**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 último acto administrativo que en aquel sentido se profirió, más precisamente por el cual se dio a conocer al demandante que su nivel de riesgo correspondía a uno ordinario, datan del 06 de febrero de este año, luego para la fecha aún no ha 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.[[7]](#footnote-8)

**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 000267 del 06 de febrero de 2023 la UNP dio a conocer al accionante “l*a validación del nivel de riesgo como ORDINARIO, emitida por el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM”.* Con sustento en que: *“De esta manera, el cotejo integral a los elementos de información obtenidos en el marco de la respectiva evaluación frente a las diferentes entrevistas, el trabajo de campo, los elementos de información proporcionados por los organismos de seguridad e inteligencia del Estado, permiten establecer que, el señor VÍCTOR MIGUEL ÁNGEL MORENO CAMPAÑA refirió mensajes de texto y llamadas telefónicas amenazantes a su abonado telefónico; hechos que si bien el señor puso en conocimiento de la Fiscalía a la fecha únicamente se cuenta con su versión dado que no se cuenta con avances en la investigación (…) Por otro lado, se valoró su factor diferencial étnico al ser Afrodescendiente, su reconocimiento por el liderazgo en la región y baja visibilidad en medios abiertos, las actividades y los desplazamientos que realiza el referido en su jurisdicción, así como, los entornos que frecuenta, donde allí no se le ha presentado ninguna situación de riesgo y no hay antecedente victimizante reciente a sus derechos fundamentales, además, hasta el momento no se conoce alguna denuncia que haya interpuesto el referido en contra del Grupo Armado Organizado residual (GAOr) que lo pueda afectar (…) no hay material sumarial probatorio ni hechos jurídicamente relevantes que identifique una amenaza, ni riesgo puntual por su condición de Dirigente que afecte sus derechos jurídicos o que por sus actividades este afectando intereses de algún actor armado ilegal en la población donde reside (…) En consecuencia, se logra determinar que el señor VÍCTOR MIGUEL ÁNGEL MORENO CAMPAÑA se encuentra en un riesgo que como ser humano desde el principio de su vida lo somete a un número indeterminado de contingencias e inseguridades y por lo tanto está en el deber jurídico de soportar al igual que muchas otras personas en igualdad de condiciones, por el hecho de pertenecer a una determinada sociedad”[[8]](#footnote-9).*

**4.2.** En virtud del recurso de reposición interpuesto por el actor contra el anterior acto administrativo, la UNP revolvió confirmarlo con ocasión a que *“se analizó y recolectó todo lo informado por el Señor VICTOR (sic) MIGUEL ANGEL (sic) MORENO CAMPAÑA en su entrevista, se tuvo en cuenta el contexto de la zona en la que reside, los desplazamientos que realiza, y, la información suministrada por las diferentes entidades y autoridades consultadas, tales como: la Fiscalía General de la Nación, Personería Municipal, Gobernación y Procuraduría General de la Nación (…) el beneficiario no manifestó en su recurso ninguna situación de amenaza o riesgo sobreviniente o hecho nuevo, diferentes a las ya analizadas en la sesión realizada por parte de los miembros del CERREM (…) En este orden de ideas, observa este Despacho que, para la emisión del acto administrativo recurrido, se cumplió a cabalidad con la normatividad del Programa de Prevención y Protección” [[9]](#footnote-10)*.

**4.3.** Según el informe rendido por la Fiscalía Seccional Risaralda el demandante ha formulado, entre el 31 de agosto de 2020 al 17 de abril de 2023, nueve denuncias por amenazas a líder social y constreñimiento ilegal[[10]](#footnote-11).

**4.4.** El 15 de febrero y el 28 de marzo de 2023 el accionante instauró denuncias ante la Fiscalía General de la Nación por intimidaciones que ha recibido por llamadas telefónicas y presencia de personas sospechosas en locaciones contiguas a su vivienda, una de las cuales hasta tomó material fotográfico del lugar. Además, el 12 de abril de 2023, se hicieron varios disparos hacia la fachada de su casa[[11]](#footnote-12).

**4.5.** De conformidad con certificación No. 603 del 11 de octubre de 2021, emitida por el Ministerio del Interior, el actor figura como representante legal del Consejo Comunitario de la Comunidad Negra de Santa Cecilia Municipio de Pueblo Rico[[12]](#footnote-13).

**5.** Sobre el alcance al derecho al debido proceso en trámite de determinación del nivel de riesgo, la Corte Constitucional ha señalado:

*“5.4. El artículo 6 del Decreto 4912 de 2011 enumera las personas objeto de protección en razón del riesgo, dentro de las cuales se encuentran, entre otras, las siguientes: (i) dirigentes o activistas de grupos políticos y especialmente de grupos de oposición; (ii) dirigentes, representantes o activistas de organizaciones defensoras de Derechos Humanos, de víctimas, sociales, cívicas, comunales o campesinas; (iii) dirigentes o activistas sindicales; (iv) dirigentes, representantes o activistas de organizaciones gremiales; (v) dirigentes, representantes o miembros de grupos étnicos; (vi) testigos de casos de violación a los Derechos Humanos y de infracción al Derecho Internacional Humanitario; (vii) periodistas y comunicadores sociales; y (viii) víctimas de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, incluyendo dirigentes, líderes, representantes de organizaciones de población desplazada o de reclamantes de tierras en situación de riesgo extraordinario o extremo.*

*(…)*

*6.4. Concretamente, en el marco de los actos administrativos proferidos por la UNP respecto de la valoración del nivel de riesgo y la concesión y/o finalización de medidas de protección, este Alto Tribunal ha establecido al menos tres subreglas relevantes frente al contenido y alcance del derecho al debido proceso, que pueden resumirse de la siguiente forma:*

*(…)*

*(ii) Seguridad del nivel de riesgo y motivación completa (…) A través del nuevo pronunciamiento se le brinda seguridad a la parte interesada información acerca de su nivel de riesgo y, además, con el análisis de cada uno de los requerimientos manifestados por el solicitante y la motivación completa de la decisión de la administración, se le dota a éste de un instrumento necesario para acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, si así lo estima necesario.*

*(…)*

*7.3. Por regla general, el juez de tutela ordena a la UNP que evalúe nuevamente el riesgo del accionante. Esta Corporación ha ordenado a la UNP la reevaluación del riesgo, debido a que la decisión no estuvo suficientemente motivada y omitió valorar circunstancias mencionadas por los accionantes (…)”* (Sentencia T-388 de 2019)

**6.** Para el caso, la Sala encuentra que, en efecto, la UNP y el CERREM, desconocieron el parámetro establecido por la jurisprudencia sobre la necesidad de analizar de forma completa las circunstancias que rodean el asunto, en pro de salvaguardar el derecho de las personas que acuden al Estado para solicitar la protección de su vida y seguridad personal.

En efecto, frente a las varias y graves denuncias que ha entablado el actor por hechos de amenazas en su contra, esas entidades se limitaron a señalar que las investigaciones en la Fiscalía General de la Nación no cuentan con avances, cuando lo adecuado era identificar las situaciones fácticas de cada una, auscultar si las mismas constituyen un actuar sistemático contra la vida y la integridad física del interesado, por parte una o más organizaciones al margen de la ley, y estudiar si cada una tiene mérito para activar una vía de protección estatal urgente, sin embargo un análisis en esos precisos términos brilla por su ausencia.

Así mismo, la falta de impulso de esas actuaciones penales no puede perjudicar al actor, ya que ello, en principio, no depende de él sino del propio órgano titular de la acción penal, tal como lo dedujo la primera instancia. En otras palabras, la ausencia de avance de las citadas investigaciones penales, de forma alguna, puede constituir elemento para desestimar la solicitud de protección, ni para, con sustento en ello definir adecuadamente lo relativo al estudio de riesgo del actor.

Y si bien no se observa que las últimas denuncias presentadas, en las que se expuso situaciones de particular gravedad, tales como llamadas intimidantes, presencia de personas sospechosas cerca a la vivienda del actor e incluso la realización de disparos contra su fachada, hubieren sido puestas en conocimiento de la UNP en ese trámite de estudio de nivel del riesgo, de todas formas en el acto administrativo que confirmó la Resolución 000267 del 06 de febrero de 2023, esa Unidad hizo referencia a las consultas efectuadas ante la Fiscalía General de la Nación, entre otras entidades, luego si ello fue así la demandada ha debido tener acceso a aquellas denuncias, las cuales constituyen situaciones sobrevinientes que debieron ser, al menos, analizadas para definir el nivel del riesgo en que se halla el demandante.

**7.** En conclusión, como efectivamente la UNP y el CERREM omitieron analizar en contexto el caso, específicamente lo relativo a las denuncias penales presentadas por el actor y su influencia sobre la determinación del riesgo ante el cual se halla, la sentencia recurrida, que a igual conclusión arribó, será confirmada.

**8.** Finalmente, no se considera viable el reproche planteado de la recurrente respecto del término de diez días concedido para llevar a efecto la reevaluación de nivel de riesgo, pues, al margen de considerar o no que ese plazo sea insuficiente para ese propósito, lo cierto es que es el que responde a una situación de urgencia como la que se denuncia, máxime cuando se observó pasividad dentro del trámite administrativo, al resolverse el recurso de reposición.

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:** Se CONFIRMA la sentencia impugnada, de fecha y procedencia ya indicadas.

**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 07 del cuaderno de primera instancia [↑](#footnote-ref-3)
3. Archivos 08, 11 y 13 del cuaderno de primera instancia [↑](#footnote-ref-4)
4. Archivo 09 del cuaderno de primera instancia [↑](#footnote-ref-5)
5. Archivo 14 del cuaderno de primera instancia [↑](#footnote-ref-6)
6. Archivo 16 del cuaderno 02 de la primera instancia [↑](#footnote-ref-7)
7. *“(…) 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-8)
8. Folios 20 a 28 del archivo 02 del cuaderno de primera instancia [↑](#footnote-ref-9)
9. Folios 23 a 29 del archivo 09 del cuaderno de primera instancia [↑](#footnote-ref-10)
10. Archivo 07 del cuaderno de primera instancia [↑](#footnote-ref-11)
11. Folios 27 a 44 del archivo 03 del cuaderno de primera instancia [↑](#footnote-ref-12)
12. Folio 01 del archivo 03 del cuaderno de primera instancia [↑](#footnote-ref-13)