



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO SEGUNDO CIVIL DEL CIRCUITO DE VALLEDUPAR

Valledupar, Cesar, Treinta y un (31) de Enero de dos mil
Veintidós (2022)

RAD: 20001 31 03 002 2022 00005 00. Acción de tutela de primera instancia promovida **JOSE DEL CARMEN PARRA** contra **UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN Y COMITÉ DE EVALUACION DE RIESGOS Y RECOMENDACIONES DE MEDIDAS CEREM.** Derechos fundamentales a la vida digna, integridad personal, igualdad, derecho a la vida y al trabajo.

ASUNTO A TRATAR:

Procede el Despacho a resolver la lo que en derecho corresponda en la presente Acción de Tutela de primera instancia impetrada por JOSE DEL CARMEN PARRA contra UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN Y COMITÉ DE EVALUACION DE RIESGOS Y RECOMENDACIONES DE MEDIDAS CEREM.

HECHOS:

Como sustento fáctico de la acción constitucional, la accionante manifiesta en síntesis lo siguiente:

Reside en el corregimiento de Chimila, barrio Nueva Esperanza, Sector Cementerio, Casa Rosada Frente al Cementerio, municipio El Copey (Cesar), cobijado bajo el programa de protección de la Unidad Nacional de Protección.

Mantiene un esquema de protección ante las amenazas en su contra por parte de las organizaciones o grupos al margen de la ley, por el cual fue revaluado el nivel de riesgo en el año 2018, presentado ante el CVF y CERREM, en los cuales se ponderó el nivel de riesgo como EXTRAORDINARIO, en el cual se le ratificó el esquema de protección Tipo Uno (1) conformado por un vehículo convencional, dos hombres de protección, un medio de comunicación y un chaleco blindado, recomendación adoptada por el Director de la Unidad Nacional de Protección mediante el acto administrativo 7571 del 05 de septiembre de 2018.

La Unidad Nacional de Protección mediante el Acto Administrativo No. 08008986 del 31 de agosto de 2021, procedió a reevaluar la medio de protección que tenía otorgan procediendo a levantarla, presentó los recursos de ley contra dicha resolución, debido a que no se

tuvieron en cuenta los hechos ocurridos el día 11 de marzo de 2020, cuando fue incinerada la finca por grupos al margen de la ley, quienes quemaron los cultivos de aguacate, cacao y frutales; además, quemaron las montañas de conservación materializando la serie de amenazas de destruir todo en la finca y las amenazas de muerte en su contra, demostrando que hasta ese momento no han cesado el riesgo, ni las amenazas a su integridad.

Los hechos ocurridos el día 18 de octubre del 2020, aparece un aviso en la entrada de la finca donde decía "PELTGRO NO RESPODEMOS POR NADIE, procedieron a cortar los arboles madereros, percatándose de ese hecho su hijo DEIMER PARRA REYES y el ultimo insuceso ocurrido el día 21 de mayo del 202a, en el corregimiento donde reside, por personas que pretendían ingresar al inmueble siendo avisado por la señora ISABEL MEIDIDA LLERENA y el día 25 de Julio del 2021, también habían unos tipos sospechosos en motocicleta roja en la puerta de la casa en forma hechos tuvieron que intervenir los hombres que la Unidad Nacional de Protección le había suministrado; por ello no es cierto que se encuentre sin riesgo, cuando todos éstos hechos demuestran lo contrario.

La Unidad Nacional de Protección resuelve los recursos de ley mediante el Acto Administrativo No. 10052 del 21 de diciembre del 2021, en el cual resuelve NO REPONER la Resolución No. 0000698s del 31 de agosto de 2021, indicando que no se aportaron las pruebas que demuestran los sucesos indicados dentro del recurso y que en el desarrollo de la revaluación del nivel de riesgo, la intensidad del mismo disminuyó, pasando del 58.33% a 52.22% de acuerdo al resultado del instrumento de estándar de valorización del riesgo individual, por ello al existir una disminución en la matriz del Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendaciones de Medidas CERREM, recomendará la ratificación, el ajuste o finalización de las medidas de protección

El Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendaciones de Medidas CERREM, vulneró el debido proceso, toda vez que dentro de los recursos se aportaron las siguientes pruebas Fotocopia de las denuncias presentadas ante la Fiscalía General de la Nación Fotocopia de las anotaciones del libro de población de la subestación de Policía Chimila donde se pone en conocimiento los hechos de amenaza a su integridad; Certificación expedida por el Comandante de la Subestación de Policía Chimila; certificación del Inspector Rural de Policía de Chimila corregimiento de El Copey - Cesar; todas estas pruebas no fueron valoradas, ni apreciadas por parte de Comité de Evaluación del Riesgo y- Recomendaciones de Medidas CERRE, ya que con ellas demostraba al acto riesgo que presenta en la actualidad su integridad, por ello no es cierto lo indicado en el literal c que dentro del escrito no se evidencias pruebas que se pretende hacer valer en la presente actuación, configurándose así la violación del derecho a la defensa, ya que

no fueron escuchado, ni se tuvieron en cuenta las denuncias de los hechos que se han puesto en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación, los cuales están siendo investigados y con los mismos demostraba que el nivel de riesgo no ha sufrido modificación y que los parámetros calificados por ellos del 52.22% no se ajusta a la realidad.

Indica, que los niveles de riesgos se encuentran los extraordinarios entre el 50% y el 79% y le fue determinado el 52%, es decir, que no se encuentran superado el nivel de riesgos denunciados ante la Fiscalía General de la Nación, los cuales sin duda establecía que no era procedente ordenar el levantamiento de la medida de protección, tal como le fue otorgada con el vehículo convencional, dos hombres de protección, un medio de comunicación y un chaleco blindado, puesto que solo dejaron el chaleco antibalas el radio, siendo que el lugar de su residencia es de alto riesgos.

DERECHOS FUNDAMENTALES QUE SE ESTIMAN VIOLADOS:

La parte actora considera que con los anteriores hechos se ha vulnerados los derechos fundamentales a la derechos fundamentales a la vida digna, integridad personal, igualdad, derecho a la vida y al trabajo.

PRETENSIONES:

1. Solicito que se le protejan sus derechos fundamentales a la vida digna y a la integridad personal, debido proceso, al trabajo, y otros, vulnerados por parte de UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN N - COMITÈ DE EVALUACTÓN DEL RIESGO Y RECOMENDACIONES DE MEDIDAS CERREM y en consecuencia de proceda REVALUAR el nivel de riesgo evaluado por el GVP y CERREM. y sea confirmado el esquema de protección tipo I conformado por un vehículo convencional, dos hombres de protección, un medio de comunicación y un chaleco blindado, recomendación adoptada por el Director de la Unidad Nacional de Protección mediante el acto administrativo 7571 del 07 de septiembre de 2018.

PRUEBAS:

PARTE ACCIONANTE:

- 1.- Fotocopia de la cédula de ciudadanía del señor JOSE DEL CARSMEN PARRA ROJAS
- 2.-Fotocopia de la Resolución 10052 del 21 de diciembre del 2021
- 3.-Fotocopia de la Resolución 00006986 del 31 de agosto de 2021
- 4.-Fotocopia de las denuncias presentadas ante la Fiscalía General de la Nación.

5.-Fotocopia de las anotaciones del libro de población de la Subestación de Policía Chimila donde se pone en conocimiento los hechos de amenaza a mi integridad.

6.-Certificación expedida por el Comandante de la Subestación de Policía Chimila;

6.-Certificación del Inspector Rural de Policía (e) de Chimila corregimiento de El Copey – Cesar

PARTE ACCIONADA:

TRÁMITE PROCESAL

Con proveído de fecha 24 de Enero de 2022, este Despacho Judicial admitió la acción de tutela, corriendo de ella traslado a la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN y se le concedió el término de dos (2) días, para que rindiera un informe sobre los hechos relatados en la acción presentada.

CONTESTACIÓN DE LA UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN:

Alega, el señor José del Carmen Parra es beneficiario de medidas de protección por parte de esta Unidad desde el año 2016, acreditando pertenecer a una de las poblaciones objeto del programa de protección que lidera la UNP, en los términos del numeral 9 del artículo 2.4.1.2.6 del Decreto 1066 de 2015, modificado por el Decreto 1139 de 2021, que se refiere a "9. Víctimas de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH., incluyendo dirigentes, líderes, representantes de Organizaciones..." por lo que se inició la respectiva ruta ordinaria de protección reglada en el Decreto en mención.

Aduce, que la UNP en garantía a la vida e integridad personal del accionante ha implementado una serie de medidas de protección de acuerdo a su nivel de riesgo, es importante que el despacho tenga en cuenta que el estudio de nivel de riesgo adelantado en favor del accionante, los cuales fueron realizados en su momento por el Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de la Información (CTRAI), en la actualidad Cuerpo Técnico de Análisis de Riesgo - CTAR 2 tienen como base la matriz de riesgo que ha arrojado el instrumento estándar de valoración del riesgo individual, el cual fue avalado por la Corte Constitucional mediante el Auto No. 266 del 01 de septiembre de 2009.

Manifiesta, que frente al estudio de nivel de riesgo - Vigencia 2021: Para la vigencia 2021, el caso del accionante fue reevaluado, razón por la cual, cuando se culminó el estudio fue presentado ante los delegados que integraban interinstitucionalmente el Grupo de Valoración Preliminar (en adelante GVP) en sesión 28 de fecha 12-07-2021, el cual, según los parámetros del instrumento estándar de valoración avalado por la Corte Constitucional, después de surtido

un estudio técnico y especializado, ponderó el nivel de riesgo como extraordinario con una matriz de 52,22%.

Indica, que posteriormente, el caso se presentó ante los delegados interinstitucionales que conforman el Comité de Evaluación del Riesgo y de Recomendación de Medidas⁴ (en adelante CERREM), en la sesión de fecha 06-08-2021, donde se validó el riesgo como extraordinario, recomendando: *"Ajustar medidas de protección de la siguiente manera: Finalizar esquema de protección tipo 1 conformado por un (1) vehículo convencional y dos (2) hombres de protección. Ratificar un (1) medio de comunicación y (1) chaleco blindado"*

Alega, que la recomendación adoptada por la Dirección General de la UNP mediante la Resolución No. 6986 de 31-082021, frente a la anterior decisión, el accionante interpuso el recurso de reposición el cual fue resuelto en la Resolución No. 10052 de 2021 en donde se decidió *"NO REPONER la Resolución No. 6986 del 31 de agosto de 2021"*.

Aduce, que para efectos de contextualizar sobre el resultado del estudio de nivel de riesgo, se informan algunas consideraciones y el concepto emitido por el profesional analista respecto al caso del accionante, las cuales, fueron fundamento de la Resolución 6986 de 31-08-2021:

"Que una vez realizada la verificación de las actividades de campo, recopilación y análisis de la información en el desarrollo de la revaluación de riesgo por temporalidad efectuada para el caso del señor JOSE DEL CARMEN PARRA ROJAS, Persona en Calidad de Desplazamiento, Desplazado en el año 2015 del Municipio Ciénaga en el Departamento de Magdalena, condición poblacional que fue verificada en el transcurso del proceso surtido por parte del Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información - CTRAI, dando cumplimiento así, a los criterios que expone el numeral 9 del artículo 2.4.1.2.6 del Decreto 1066 de 2015, quien reside en la Vereda La Cristalina, Municipio de Copey, Cesar; se pudo evidenciar un análisis minucioso y razonado, que integra toda la información relacionada con los factores de amenaza, riesgo y vulnerabilidad que fueron comunicados por el evaluado en el desarrollo de la entrevista"

En dicha entrevista el señor JOSE DEL CARMEN PARRA ROJAS, manifestó que su situación de amenaza, riesgo y vulnerabilidad le proviene por el hecho presentado el día 09 de marzo del 2020, momento en el que le quemaron gran parte de la finca ubicada en Ciénaga, Magdalena, dejando como saldo la pérdida de sus cultivos de cacao, aguacate y mango, igualmente se llevaron parte de la manguera de riego, con el fin que desapareciera en la zona. Agrego el valorado que el día 25 de octubre del 2020, en la finca de su propiedad en Ciénaga, Magdalena, su hermano encontró árboles cortados y letreros que decían "peligro zona roja no respondemos por ninguno", hasta el momento no sabe quiénes fueron los autores materiales de dichos hechos.

Conforme a lo anterior, una vez verificado el instrumento de valoración del nivel de riesgo individual para el caso del señor JOSE DEL CARMEN PARRA ROJAS, se pudo observar que el analista tuvo en cuenta la información suministrada por las entidades y autoridades consultadas, el Grupo de Análisis Estratégico Poblacional- GAEP indica que consultado el Sistema Penal Oral Acusatorio- SPOA de la Fiscalía General de la Nación, registra denuncia en Fiscalía 28 Bosconia, Cesar, por delito de hurto, en estado activo y etapa de querrela por hurto. A su vez, consultada la plataforma VIVANTO de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas- UARIV le figura anotación por desplazamiento forzado incluido colectivamente. Por su parte, la Personería de El Copey, el Líder social del Corregimiento Chimila y el Presidente de Junta de Acción Comunal- JAC de Chimila, coinciden en señalar que, revisadas sus bases de datos, no se halló información alguna respecto situaciones de amenazas o riesgo alguno en contra del evaluado. Así mismo, la Inspección de Policía, el Cuadrante de Policía El Copey, la Secretaria de Gobierno Municipal y la Subdirección Seccional Gestión Víctima, adujeron no conocer de situaciones de amenaza en contra del valorado, no obstante, agregaron que la zona presenta alteración del orden público debido a la presencia de Grupos Delictivos Organizados- GDO.

En el escenario de entrevista a terceros, el escolta menciona que nunca ha ido a la finca del señor JOSE DEL CARMEN PARRA ROJAS (protegido), agrego el entrevistado que conocía del incendio porque el protegido le comento, y lade que para la misma fecha le cortaron árboles y le dejaron unos avisos donde le decían que no respondían por ninguno. De acuerdo con las actividades de campo realizadas, las respuestas de las autoridades consultadas y lo aportado por el señor JOSE DEL CARMEN PARRA ROJAS, se observe) que, no cursan denuncias en Fiscalía General de la Nación, y las amenazas referidas por el evaluado no son avaladas por ninguna autoridad; sin embargo, para el presente estudio se tuvo en cuenta su situación específica al fungir como desplazado del municipio de Ciénaga, Magdalena, actualmente reside en el municipio de El Copey, Cesar, cuenta con reconocimiento en la zona, por su actividad comercial en la compra y venta de productos del campo; y quien expuso ser objeto de hechos victimizantes en atención de la pérdida de sus bienes por la quema de su cosecha, siendo además, cortados sus árboles y objeto de amenaza mediante letrero dejado en el lugar, hecho del cual desconoce su procedencia. Es importante mencionar que se valoraron las vulnerabilidades que presenta, persona de la tercera edad, desplazado, entornos residenciales y laborales, desplazamientos que realiza en zonas urbanas y rurales en un contexto de seguridad enmarcado por la presencia de Grupos Delictivos Organizados- GDO quienes no escatimarían en lesionar los bienes jurídicos, generando situaciones de riesgo para el valorado. Así las cosas, de acuerdo a lo descrito líneas arriba se concluye que el señor JOSE DEL CARMEN PARRA ROJAS continúa expuesto en un riesgo excepcional, al reunir condiciones especiales por las cuales se ve expuesto a un mayor número de cargas que el soportado del

común de las personas; pero en menor intensidad toda vez que el valorado reside en un municipio diferente de donde fue desplazado, no se desplaza nunca al lugar en donde se encuentra su predio, las autoridades consultadas no tienen conocimiento de ningún hecho que le genere una situación de riesgo o amenaza recientes.”

Resalta, que el estudio de nivel de riesgo que se realizó en favor del accionante requirió de toda una investigación de carácter administrativo, en la cual se tuvo en cuenta las manifestaciones del evaluado, el pronunciamiento de otras entidades del estado y entrevistas a terceros, la información recopilada es clara y conducente al resultado que arrojó el estudio, CONTRARIO DE LO QUE MANIFIESTA EL ACCIONANTE, demostrando así que cuenta con las medias idóneas para su nivel de riesgo actual, contando la entidad, con fundamentos facticos, normativos y jurisprudenciales para otorgar las medidas de protección.

Aclaran, que la recomendación de medidas de protección asignadas a los beneficiarios del programa, son competencia exclusiva del CERREM, las cuales se realizan con base en el estudio de nivel de riesgo realizado por la UNP, los cuales cuentan con las herramientas y el personal capacitado para determinar cuál es el nivel de riesgo que ostentan los evaluados

Manifiesta, que es importante que el despacho y el accionante tengan en cuenta, que las medidas de protección no son vitalicias, debido a que las circunstancias que le dieron origen al nivel de riesgo extraordinario varían con el tiempo, por lo cual es preciso citar nuevamente la sentencia T-719 de 2003, con ponencia del Honorable Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa, la cual refiere la evolución del nivel de riesgo

En virtud de lo anterior, solicita que se declare improcedente la acción de tutela y se DESVINCULE al Comité de Evaluación del Riesgo y de Recomendación de Medidas - CERREM por no poseer personería jurídica, toda vez que el mismo está integrado por delegados de diferentes entidades.

CONSIDERACIONES DEL DESPACHO:

FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL:

La acción de tutela es un mecanismo de defensa establecido por la constitución a favor de todas personas cuyos derechos fundamentales sean vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas, o de los particulares en los casos expresamente previstos por la constitución y la ley, cuyo amparo inmediato puede ser reclamado ante los jueces de la república. Esta acción constitucional es de carácter preferente, sumario y subsidiario, por cuanto a él se recurre cuando no estén contemplados otros medios de defensa judicial, tal como indica el

artículo 86 de la constitución nacional en su inciso tercero: esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, limitación esta que fue reiterada en el numeral 1 del artículo 6 del decreto 2591 de 1991.

LEGITIMACION ACTIVA

La accionante JOSE DEL CARMEN PARRA, actuando en nombre propio, impetra acción de tutela, teniendo como objetivo que constitucionalmente a través del presente mecanismo, le salvaguarden sus derechos fundamentales invocados.

LEGITIMACIÓN PASIVA:

Es la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN, es la que se le atribuye la responsabilidad de la vulneración a los derechos fundamentales constitucionales.

INMEDIATEZ Y SUFSIDIARIDAD:

Con respecto a este presupuesto considera esta agencia judicial que el mismo se cumple puesto que la Resolución No. 6986 es de fecha 21 de Agosto de 2021, y la fecha de la presentación de la tutela es de data 17 de Enero de 2022, lo cual indica que es oportuna y razonable.

PROBLEMA JURIDICO:

En el presente asunto, el problema jurídico a resolver radica: ¿Si la acción de tutela cumple con el requisito de subsidiaridad para ser conocida de fondo y pasar a decidir si existe o no vulneración a los derechos fundamentales?

Frente a la subsidiaridad se percibe que el hoy accionante tiene otro mecanismo inmediato para proteger y cesar el derecho transgredido, como es el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativo, esto es, no se cumple.

REITERACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL SOBRE EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA SEGURIDAD PERSONAL - SENTENCIA T-123/19:

En relación con lo dispuesto por la Carta Política y los instrumentos internacionales que hacen parte de la legislación interna, esta Corporación ha estudiado el derecho a la seguridad personal determinando tanto su contenido como su alcance. Así entonces, la Corte ha señalado que la seguridad presenta tres connotaciones jurídicas relevantes: (i) es un valor constitucional, (ii) es un derecho colectivo, y (iii) es un derecho fundamental.

En relación con su contenido, este Tribunal ha puntualizado que el derecho a la seguridad personal es innominado, pues no se encuentra de manera expresa en la Constitución Política, sino que su estatus se explica al interpretar sistemáticamente la Norma Superior, según lo dispuesto en el preámbulo, y en los artículos 2°, 12, 17, 18, 28, 34, 44, 46 y 73, como también, en múltiples tratados internacionales que, de conformidad con la aplicación del bloque de constitucionalidad, hacen parte del ordenamiento jurídico interno, tales como: "(i) la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 7°, Nral. 1°), incorporada a la legislación colombiana mediante Ley 16 de 1972; y (ii) el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 9°, Nral. 1°), aprobada mediante Ley 74 de 1968. Así mismo, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. 1°) y la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, aceptada como costumbre internacional a partir de la promulgación de Teherán el 13 de marzo de 1968, aluden al derecho a la seguridad (art. 3°)".

En torno a su alcance, como ya se advirtió, el mismo presenta tres enfoques. Respecto al primero (**valor constitucional**), este se origina a partir de analizar el Preámbulo de la Constitución, "al indicar que fue voluntad del pueblo soberano asegurar la vida, la convivencia y la paz, y del artículo 2°, según el cual las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades", por lo tanto, la seguridad se constituye como "garantía de las condiciones necesarias para el ejercicio de todos los derechos y libertades fundamentales por parte de las personas que habitan el territorio nacional".

Frente al segundo (**derecho colectivo**), ha determinado esta Corporación, que es "un derecho que asiste en forma general a todos los miembros de la sociedad, quienes se pueden ver afectados por circunstancias que pongan en riesgo bienes jurídicos colectivos tan importantes para el conglomerado social, como el patrimonio público, el espacio público, la seguridad y salubridad públicas, la moral administrativa, el medio ambiente o la libre competencia económica (Art. 88, C.P.)".

En cuanto al tercero (**derecho fundamental**), la Corte dispuso que es "aquél que faculta a las personas para recibir protección adecuada por parte de las autoridades, cuandoquiera que estén expuestas a [amenazas] que no tienen el deber jurídico de tolerar, por rebasar éstos los niveles soportables de peligro implícitos en la vida en sociedad; en esa medida el derecho a la seguridad constituye una manifestación del principio de igualdad ante las cargas públicas, materializa las finalidades más básicas asignadas a las autoridades del Constituyente, garantiza la protección de los derechos fundamentales de los más vulnerables, discriminados y perseguidos, y manifiesta la primacía del principio de equidad".

Bajo este contexto, la Corte ha precisado que el derecho a la seguridad personal, no se circunscribe exclusivamente a los asuntos en los que esté comprometida la libertad individual, como el caso de la protección de las personas privadas de la libertad, sino también, en los eventos en que se puedan ver afectados los derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal, en los cuales se requiera la intervención por parte del Estado como labor protectora, es decir, proporcionando las condiciones mínimas de seguridad que permitan "la existencia de los individuos en sociedad, sin estar expuestos a riesgos extraordinarios de recibir daños en su contra".

Ahora bien, a partir de lo expuesto, la Corte Constitucional ha construido una doctrina en relación con los tipos de riesgo en los que puede verse inmersa un ciudadano, y que, por consiguiente, requiere protección de su derecho a la seguridad personal. Así entonces, inicialmente, dicho riesgo fue caracterizado como mínimo, ordinario, extraordinario, extremo y consumado^[32], estableciendo que esa "categorización resulta crucial para diferenciar el campo de aplicación del derecho a la seguridad personal de las órbitas de otros dos derechos fundamentales con los cuales está íntimamente relacionado, sin confundirse con ellos: la vida y la integridad personal".

Luego, se advirtió que el derecho a la seguridad personal, "sólo se puede invocar cuando su titular está sometido a un riesgo extraordinario, mientras que, cuando se presenta un riesgo extremo que amenace la vida o la integridad personal, la persona podrá exigir que las autoridades le brinden protección especial". Asimismo, con la finalidad de dar mayor claridad terminológica, la Corte precisó el alcance conceptual entre riesgo y amenaza, señalando que, el primero, es una posibilidad de que algo suceda o no, mientras que el segundo, "supone la existencia de señales o manifestaciones que hagan suponer que algo malo va a suceder".

De ese modo, cuando la jurisprudencia de este Tribunal sostiene la existencia de los tipos de riesgo extraordinario y extremo, "se refiere con más exactitud al concepto de amenaza pues no es suficiente con que exista una contingencia de un posible daño sino que debe haber alguna manifestación, alguna señal, que haga suponer que la integridad de la persona corre peligro"^[35], razón por la cual, consideró necesario determinar, no sólo una escala de riesgos, sino también, una en la que se consignen las posibles amenazas en las que pueda involucrarse la seguridad personal.

Posteriormente, "resaltó que también resulta impreciso hablar de riesgo consumado, pues una vez consumado el daño, no puede hablarse de riesgo, razón por la que dicha expresión debe ser reemplazada por daño consumado".

En definitiva, la escala de riesgo y amenaza, que debe ser aplicada por parte del Estado en los casos en los cuales los ciudadanos soliciten protección especial, fue adoptada por esta Corporación en los siguientes términos:

"1) **Nivel de riesgo:** existe una posibilidad abstracta y aleatoria de que el daño a la vida o a la integridad personal se produzca. Este nivel se divide en dos categorías: a) riesgo mínimo: categoría hipotética en la que la persona sólo se ve amenazada por la muerte y la enfermedad naturales y; b) riesgo ordinario: se refiere a aquel riesgo que proviene tanto de factores internos como externos a la persona y que se deriva de la convivencia en sociedad. En este nivel de la escala, los ciudadanos deben soportar los riesgos que son inherentes a la existencia humana y a la vida en sociedad.

Cuando una persona pertenece a este nivel, no está facultada para exigir del Estado medidas de protección especial, pues su derecho a la seguridad personal no está siendo afectado, en la medida en la que el riesgo de daño no es una lesión pero sí, en el mejor de los casos, un riesgo de lesión.

2) **Nivel de amenaza:** existen hechos reales que, de por sí, implican la alteración del uso pacífico del derecho a la tranquilidad y que hacen suponer que la integridad o la libertad

de la persona corren verdadero peligro. En efecto, la amenaza de daño conlleva el inicio de la alteración y la merma del goce pacífico de los derechos fundamentales, debido al miedo razonable que produce visualizar el inicio de la destrucción definitiva del derecho. Por eso, a partir de este nivel, el riesgo se convierte en amenaza. Dependiendo de su intensidad, este nivel se divide en dos categorías:

- a) **amenaza ordinaria**: Para saber cuando se está en presencia de esta categoría, el funcionario debe hacer un ejercicio de valoración de la situación concreta y determinar si ésta presenta las siguientes características:
- i. existencia de un peligro específico e individualizable. Es decir, preciso, determinado y sin vaguedades;
 - ii. existencia de un peligro cierto, esto es, con elementos objetivos que permitan inferir que existe una probabilidad razonable de que el inicio de la lesión del derecho se convierta en destrucción definitiva del mismo. De allí que no pueda tratarse de un peligro remoto o eventual.;
 - iii. tiene que ser importante, es decir que debe amenazar bienes o intereses jurídicos valiosos para el sujeto como, por ejemplo, el derecho a la libertad;
 - iv. tiene que ser excepcional, pues no debe ser un riesgo que deba ser tolerado por la generalidad de las personas y, finalmente,
 - v. deber ser desproporcionado frente a los beneficios que deriva la persona de la situación por la cual se genera el riesgo.

Cuando concurren todas estas características, el sujeto podrá invocar su derecho fundamental a la seguridad personal para recibir protección por parte del Estado, pues en este nivel, se presenta el inicio de la lesión del derecho fundamental y, en esta medida, se presenta un perjuicio cierto que, además, puede o no agravarse. Por estos motivos, la persona tiene derecho a que el Estado intervenga para hacer cesar las causas de la alteración del goce pacífico del derecho o, al menos, para evitar que el inicio de la lesión se vuelva violación definitiva del derecho.

- b) **amenaza extrema**: una persona se encuentra en este nivel cuando está sometida a una amenaza que cumple con todas las características señaladas anteriormente y además, el derecho que está en peligro es el de la vida o la integridad personal. De allí que, en este nivel, el individuo pueda exigir la protección directa de sus derechos a la vida y a la integridad personal y, en consecuencia, no tendrá que invocar el derecho a la seguridad como título jurídico para exigir protección por parte de las autoridades.

Por lo tanto, en el nivel de amenaza extrema, no sólo el derecho a la seguridad personal está siendo violado sino que, además, también se presenta la amenaza cierta que muestra la inminencia del inicio de la lesión consumada de los derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal. De allí que, cuando la

persona esté en este nivel, tiene el derecho a que el Estado le brinde protección especializada.

- 3) **Daño consumado:** se presenta cuando ya hay una lesión definitiva del derecho a la vida o a la integridad personal. En el evento de presentarse lo segundo, dicha lesión a la integridad personal también genera la protección especial no sólo frente a la integridad personal sino también frente a la vida".

Sobre esa base, puede concluirse que no existe vulneración del derecho a la seguridad personal, cuando el ciudadano se encuentra sometido a un riesgo, puesto este es consecuencia normal de la condición humana y su desarrollo en sociedad, de modo que estos deben ser soportados por todas las personas. Situación diferente, "cuando la persona está sometida a una amenaza, se presenta la alteración del uso pacífico del derecho a la seguridad personal, en el nivel de amenaza ordinaria, y de los derechos a la vida y a la integridad personal, en virtud de la amenaza extrema".

Asimismo, la Corte ha advertido que no es suficiente solicitar protección personal ante el Estado, sino que la misma debe estar acompañada de elementos probatorios, al menos sumariamente, de los hechos que denoten que, efectivamente, se encuentra expuesto a una amenaza. Para ello, es necesario acreditar su naturaleza e intensidad "respecto de la cual se pide protección; y que se encuentra en una situación de vulnerabilidad o especial exposición a la materialización del inicio del daño consumado".

Lo anterior, exige por parte del Estado identificar cuál es el tipo de amenaza y, en consecuencia, establecer los medios de protección idóneos, específicos, adecuados y suficientes a través de los cuales se evite la materialización de un daño, particularmente, de quienes se encuentran expuestos a nivel de amenaza superior "como sería el caso de los defensores de derechos humanos, altos funcionarios, periodistas, líderes sindicales, docentes en zona de conflicto, minorías políticas o sociales, reinsertados, personas en condiciones de indigencia, desplazados por el conflicto armado, personas privadas de la libertad, soldados que prestan servicio militar obligatorio, niños y niñas y sujetos de un especial grado de protección por su notoria situación de indefensión".

Dentro de este contexto, valga recordar que el reconocimiento y la efectividad del derecho a la seguridad personal, imponen al Estado una carga prestacional significativa dependiendo del grado y el tipo de amenaza existente en cada caso, razón por la cual el legislador juega un papel importante a la hora de precisar el contenido de este derecho mediante programas, procedimientos, medidas e instituciones previstas para tal fin. No obstante, la jurisprudencia constitucional ha dispuesto que en aquellos casos en los que no hay norma aplicable al caso concreto, "la autoridad administrativa competente y, en subsidio el juez, debe efectuar un ejercicio de ponderación, adicional al de determinar la intensidad de la amenaza a que está expuesta la persona, para establecer cuál es la medida de protección aplicable al caso".

En síntesis, es responsabilidad del Estado "garantizar la efectividad del derecho fundamental a la seguridad personal, no sólo de las personas que están expuestas a un nivel de amenaza ordinaria, sino que tienen el deber constitucional de garantizar los derechos a la vida e integridad personal, cuando se trata de una amenaza de tipo extremo". Igualmente, "que no proceden medidas preventivas cuando se ha concretado y materializado un daño consumado, sino de otro orden, en especial sancionatorias y reparatorias"

**PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS-
sentencia T - 076 de 2018.**

La acción de tutela no es, en principio, el mecanismo idóneo para atacar actos administrativos que por su propia naturaleza se encuentran amparados por el principio de legalidad, pues se parte del presupuesto de que la administración, al momento de manifestarse a través de un acto, debe acatar las prerrogativas constitucionales y legales a las que se encuentra subordinada. Ello permite suponer que los funcionarios que sirven en las instituciones del Estado, al ser concedores de las normas, habrán de ser respetuosos en todo momento de aquellas. De allí que la legalidad de un acto administrativo se presume²⁷, obligando a quien pretende controvertirlo a demostrar que aquel se apartó, sin justificación alguna, del ordenamiento que regula su expedición; debate que correspondería a la órbita de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en el sentido de que allí se estudiaría la posible anulación del acto, de conformidad con las competencias que se ha dispuesto para tal efecto²⁸

(i) que la cuestión sea de relevancia constitucional; (ii) el agotamiento de todos los medios de defensa judicial al alcance, salvo que se trate de evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable; (iii) la observancia del requisito de inmediatez, es decir, que la acción de tutela se interponga en un tiempo razonable y proporcionado a la ocurrencia del hecho generador de la vulneración; (iv) si se trata de una irregularidad procesal, que la misma sea decisiva en la providencia que se impugna en sede de amparo; (v) la identificación razonable de los hechos que generaron la vulneración de derechos fundamentales y de haber sido posible, que los mismos hayan sido alegados en el proceso judicial; y (vi) que no se trate de una tutela contra tutela.

**Procedencia de la ACCIÓN DE TUTELA CONTRA UN ACTO ADMINISTRATIVO
- SENTENCIA T-260 de 2018.**

Concordante con lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que, por regla general, la acción de tutela no procede para controvertir la validez ni la legalidad de los actos administrativos, en razón a que, la naturaleza residual y subsidiaria de este mecanismo constitucional impone al ciudadano la carga razonable de acudir previamente, a través de los respectivos medios de control, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, con el fin de solucionar los conflictos con la Administración y proteger los derechos de las personas. En este sentido, la Corte manifestó en la Sentencia T - 030 de 2015: "*que conforme al carácter residual de la tutela, no es, en principio, este mecanismo el medio adecuado para controvertir las actuaciones administrativas, puesto que para ello están previstas las acciones ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En ese escenario, la acción de tutela cabría como mecanismo transitorio de protección de los derechos fundamentales cuando quiera que esperar a la respuesta de la jurisdicción contenciosa administrativa pudiese dar lugar a un perjuicio irremediable*".

En este sentido, esta Corte ha determinado que, excepcionalmente, será posible reclamar mediante la acción de tutela la protección de los derechos fundamentales vulnerados por la expedición de un acto administrativo, no sólo cuando se acude a la tutela como medio transitorio de amparo, evento en el cual será necesario acreditar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, sino también cuando se constata que el medio de control preferente carece de idoneidad y/o eficacia para garantizar la protección oportuna e inmediata sobre los derechos fundamentales vulnerados.

Se observa entonces, que para que proceda el presente mecanismo constitucional en un caso como el que nos ocupa donde se alega la vulneración del debido proceso por una serie de actos administrativos expedidos a lo largo de un proceso liquidatorio, debe constatarse como requisito *sine qua non*, un perjuicio irremediable que desplace la órbita de competencia del juez contencioso administrativo.

Subsidiariedad - Sentencia T-092/19:

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

Esta Corporación ha señalado que el ordenamiento jurídico dispone de una serie de recursos y procesos que tienen como propósito la protección de los derechos de las personas. En este orden de ideas, desconocer el carácter subsidiario de la acción de tutela vaciaría de contenido los otros mecanismos de defensa judicial que han sido previstos en las normas constitucionales y legales para proteger los derechos invocados.

Sobre el particular, la Corte Constitucional ha determinado que cuando una persona acude a la administración de justicia con el fin de que le sean protegidos sus derechos, no puede desconocer las acciones judiciales contempladas en el ordenamiento jurídico, ni pretender que el juez de tutela adopte decisiones paralelas a las del funcionario que debe conocer dentro del marco estructural de la administración de justicia, de un determinado asunto radicado bajo su competencia.

De acuerdo con la norma constitucional citada, es procedente el amparo cuando el actor no cuenta con un mecanismo ordinario de protección. No obstante, como ha sido reiterado por la jurisprudencia constitucional, el presupuesto de subsidiariedad que rige la acción de tutela, debe analizarse en cada caso en concreto. Por lo tanto, en aquellos eventos en que existan otros medios de defensa judicial esta Corporación ha determinado que existen dos excepciones que justifican su procedibilidad:

- i) Cuando el medio de defensa judicial dispuesto por la ley para resolver las controversias no es **idóneo y eficaz** conforme a las

especiales circunstancias del caso que se estudia, procede el amparo como mecanismo definitivo; y,

- ii) Cuando, a pesar de existir un medio de defensa judicial idóneo, éste no impide la ocurrencia de un **perjuicio irremediable**, caso en el cual la acción de tutela procede como **mecanismo transitorio**.

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

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

SUBSIDIARIEDAD - Sentencia SU-115 de 2018:

La protección de los derechos constitucionales fundamentales no es un asunto reservado a la acción de tutela. Con fundamento en la obligación que el artículo 2 de la Constitución impone a las autoridades de la República, de proteger a todas las personas en sus derechos y libertades, los distintos mecanismos judiciales previstos en la ley han sido establecidos para garantizar la vigencia de los derechos constitucionales, incluidos los de carácter fundamental. De ahí que la Constitución defina la tutela como un mecanismo subsidiario frente a los demás medios de defensa judicial, los cuales son, entonces, los instrumentos preferentes a los que deben acudir las personas para lograr la protección de sus derechos, tal como disponen el inciso 3° del artículo 86 de la Constitución Política, el numeral 1 del artículo 6 y el inciso 1° del artículo 8 del Decreto 2591 de 1991.

De estas disposiciones se infieren los siguientes postulados, en relación con el carácter subsidiario de la acción de tutela: **(i)** la acción de tutela debe proceder de forma directa y definitiva cuando *no exista* otro medio o recurso de defensa judicial que garantice la protección de los derechos constitucionales fundamentales. De existir otro medio o recurso de defensa judicial (lo que supone un análisis *formal de existencia*), es necesario determinar su eficacia, "atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante" **(ii)** En caso de *ineficacia*, como consecuencia de la *situación de vulnerabilidad* del accionante, la tutela debe proceder de manera definitiva; esta le permite al juez de tutela determinar la *eficacia en concreto* (y no meramente *formal o abstracta*) de los otros medios o recursos de defensa, tal como dispone el apartado final del numeral 1 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, en la medida en que el lenguaje constitucional apunta a valorar la efectividad del medio de defensa en relación con las condiciones del

individuo. (iii) Con independencia de la situación de vulnerabilidad del accionante, la tutela debe proceder de manera transitoria siempre que se acredite un supuesto de perjuicio irremediable. (iv) En caso de no acreditarse una situación de vulnerabilidad o un supuesto de perjuicio irremediable la acción de tutela debe declararse improcedente, dada la eficacia en concreto del medio judicial principal y la inexistencia de una situación inminente, urgente, grave e impostergable que amerite su otorgamiento transitorio.

De igual forma, en la Sentencia T 030 - 2015, se ha manifestado lo siguiente:

"La acción de tutela es un mecanismo de origen constitucional de carácter residual y subsidiario, encaminado a la protección inmediata de los derechos fundamentales de las personas que están siendo amenazados o conculcados. Ello en consonancia con el artículo 86 de la Constitución, los artículo 6° numeral 1, del Decreto 2591 de 1991 que establecen como causal de improcedencia de la tutela: **"cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.** La existencia de dichos mecanismos será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante." El carácter subsidiario y residual de la acción de tutela ha servido a la Corte Constitucional para explicar el ámbito restringido de procedencia de las peticiones elevadas con fundamento en el artículo 86 de la Carta Política, **más aún cuando el sistema judicial permite a las partes valerse de diversas acciones ordinarias que pueden ser ejercidas ante las autoridades que integran la organización jurisdiccional, encaminadas todas a la defensa de sus derechos.**

En este sentido, la jurisprudencia de la Corte ha sido enfática en la necesidad de que el juez de tutela someta los asuntos que llegan a su conocimiento a la estricta observancia del carácter subsidiario y residual de la acción. En este sentido, el carácter supletorio del mecanismo de tutela conduce a que solo tenga lugar cuando dentro de los diversos medios que pueda tener el actor no existe alguno que sea idóneo para proteger objetivamente el derecho que se alegue vulnerado o amenazado. Esta consideración se morigerará con la opción de que a pesar de disponer de otro medio de defensa judicial idóneo para proteger su derecho, el peticionario puede acudir a la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. De no hacerse así, esto es, actuando en desconocimiento del principio de subsidiariedad se procedería en contravía de la articulación del sistema jurídico, ya que la protección de los derechos fundamentales está en cabeza en primer lugar del juez ordinario.

Sentado lo anterior, corresponde aclarar aquellos eventos que la jurisprudencia constitucional ha determinado como perjuicio irremediable. En relación a este tema, esta Corporación ha explicado que tal concepto "está circunscrito al grave e inminente detrimento de un derecho fundamental, que deba ser contrarrestado con medidas urgentes, de aplicación inmediata e impostergables, para neutralizar, cuando ello sea posible, la violación del derecho." En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha

elaborado varios criterios para determinar su existencia que se resumen en la inminencia, la gravedad, la urgencia y la impostergabilidad de la intervención:

"la inminencia, que exige medidas inmediatas, la urgencia que tiene el sujeto de derecho por salir de ese perjuicio inminente, y la gravedad de los hechos, que hace evidente la impostergabilidad de la tutela como mecanismo necesario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales. La concurrencia de los elementos mencionados pone de relieve la necesidad de considerar la situación fáctica que legitima la acción de tutela, como mecanismo transitorio y como medida precautelativa para garantizar la protección de los derechos fundamentales que se lesionan o que se encuentran amenazados."

En jurisprudencia reiterada, este tribunal, ha expuesto el alcance del perjuicio irremediable en los siguientes términos:

"En primer lugar, el perjuicio debe ser inminente o próximo a suceder. Este exige un considerable grado de certeza y suficientes elementos fácticos que así lo demuestren, tomando en cuenta, además, la causa del daño. En segundo lugar, el perjuicio ha de ser grave, es decir, que suponga un detrimento sobre un bien altamente significativo para la persona (moral o material), pero que sea susceptible de determinación jurídica. En tercer lugar, deben requerirse medidas urgentes para superar el daño, entendidas éstas desde una doble perspectiva: como una respuesta adecuada frente a la inminencia del perjuicio, y como respuesta que armonice con las particularidades del caso. Por último, las medidas de protección deben ser impostergables, esto es, que respondan a criterios de oportunidad y eficiencia a fin de evitar la consumación de un daño antijurídico irreparable"

Ahora bien, la jurisprudencia constitucional ha previsto que la valoración de los requisitos del perjuicio irremediable, debe efectuarse teniendo en consideración las circunstancias que rodean el caso objeto de estudio, en la medida en que no son exigencias que puedan ser verificadas por el fallador en abstracto, sino que reclaman un análisis específico del contexto en que se desarrollan.

Según lo preceptuado en el artículo 86 C.P., la acción de tutela procede como mecanismo subsidiario de exigibilidad judicial de los derechos fundamentales, de modo que ante la existencia de otro mecanismo de defensa judicial, deberá preferirse este, a menos que esté acreditada la inminencia de un perjuicio irremediable que reste idoneidad a ese mecanismo. El incumplimiento de este requisito de subsidiariedad fue la razón de la decisión de ambas instancias en el presente asunto, quienes unívocamente concluyeron que el asunto debía tramitarse ante la jurisdicción civil ordinaria, específicamente por el procedimiento verbal sumario, que entre sus asuntos contempla aquellos relativos a la autorización de salida del país de los menores por parte de sus padres.

Con respecto la Corte Constitucional se ha pronunciado en **Sentencia T-836/15:**

Reiteración de jurisprudencia. La procedencia de acción de tutela ante existencia de otro medio de defensa judicial:

De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Política la acción de tutela procederá siempre que "el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable".

Al respecto, esta Corporación ha señalado lo siguiente: "Se encuentra ya muy decantada la jurisprudencia de la Corte acerca de la naturaleza residual de la acción de tutela y sus condiciones de procedencia cuando existe un mecanismo ordinario de defensa. Así ha destacado en múltiples oportunidades que los medios y recursos judiciales ordinarios son el escenario preferente para invocar la protección de los derechos constitucionales fundamentales que se consideren vulnerados en una situación específica, y a ellos deben acudir, en principio, los afectados, a fin de hacer prevalecer la supremacía de estos derechos y el carácter inalienable que les confiere la Carta. En consecuencia, la acción de tutela adquiere la condición de medio subsidiario, cuyo propósito no es el de desplazar a los otros mecanismos, sino el de fungir como último recurso orientado a suplir los vacíos de defensa que en determinadas circunstancias presenta el orden jurídico, en materia de protección de derechos fundamentales.

Así, la protección de derechos fundamentales es un asunto que el orden jurídico reserva a la acción de tutela en la medida que el mismo no ofrezca al afectado otros medios de defensa judicial, de igual o similar eficacia. Sin embargo, de la sola existencia de un medio alternativo de defensa judicial, no deviene automáticamente la improcedencia de la acción de tutela.

EL CASO CONCRETO

Para comenzar, JOSE DEL CARMEN PARRA, acude a este juez de tutela en busca de la protección a sus derechos fundamentales constitucionales a la vida digna, integridad personal, igualdad, derecho a la vida y al trabajo, los cuales han sido presuntamente conculcados por la Unidad Nacional de Protección.

Así mismo, JOSE DEL CARMEN PARRA RICARDO, acude a la acción constitucional, buscando como objetivo que se restituya el esquema de seguridad el cual tenía como "un vehículo convencional, dos hombres de protección, un medio de comunicación y un chaleco blindado, recomendación adoptada por el Director de la Unidad Nacional de Protección mediante el acto administrativo 7571 del 07 de septiembre de 2018" y como sustentó factico, "alega Los hechos ocurridos el día 18 de octubre del 2020, aparece un aviso en la entrada de la finca donde decía "PELTGRO NO RESPODEMOS POR NADIE, procedieron a cortar los arboles madereros, percatándose de ese hecho su hijo DEIMER PARRA REYES y el ultimo insuceso ocurrido el día 21 de mayo del 202a, en el corregimiento donde reside, por personas que pretendían ingresar al inmueble siendo avisado por la señora ISABEL MEIDIDA LLERENA y el día 25 de Julio del 2021, también

habían unos tipos sospechosos en motocicleta roja en la puerta de la casa en forma hechos tuvieron que intervenir los hombres que la Unidad Nacional de Protección le había suministrado; por ello no es cierto que se encuentre sin riesgo, cuando todos éstos hechos demuestran lo contrario”.

Por ende, la parte accionada contestó los hechos de la tutela, aduciendo que:

Manifiesta, que frente al estudio de nivel de riesgo - Vigencia 2021: Para la vigencia 2021, el caso del accionante fue reevaluado, razón por la cual, cuando se culminó el estudio fue presentado ante los delegados que integraban interinstitucionalmente el Grupo de Valoración Preliminar (en adelante GVP) en sesión 28 de fecha 12-07-2021, el cual, según los parámetros del instrumento estándar de valoración avalado por la Corte Constitucional, después de surtido un estudio técnico y especializado, ponderó el nivel de riesgo como extraordinario con una matriz de 52,22%.

Indica, que posteriormente, el caso se presentó ante los delegados interinstitucionales que conforman el Comité de Evaluación del Riesgo y de Recomendación de Medidas⁴ (en adelante CERREM), en la sesión de fecha 06-08-2021, donde se validó el riesgo como extraordinario, recomendando: "Ajustar medidas de protección de la siguiente manera: Finalizar esquema de protección tipo 1 conformado por un (1) vehículo convencional y dos (2) hombres de protección. Ratificar un (1) medio de comunicación y (1) chaleco blindado"

Alega, que la recomendación adoptada por la Dirección General de la UNP mediante la Resolución No. 6986 de 31-08-2021, frente a la anterior decisión, el accionante interpuso el recurso de reposición el cual fue resuelto en la Resolución No. 10052 de 2021 en donde se decidió "NO REPONER la Resolución No. 6986 del 31 de agosto de 2021".

Aduce, que para efectos de contextualizar sobre el resultado del estudio de nivel de riesgo, se informan algunas consideraciones y el concepto emitido por el profesional analista respecto al caso del accionante, las cuales, fueron fundamento de la Resolución 6986 de 31-08-2021:

"Que una vez realizada la verificación de las actividades de campo, recopilación y análisis de la información en el desarrollo de la revaluación de riesgo por temporalidad efectuada para el caso del señor JOSE DEL CARMEN PARRA ROJAS, Persona en Calidad de Desplazamiento, Desplazado en el año 2015 del Municipio Ciénaga en el Departamento de Magdalena, condición poblacional que fue verificada en el transcurso del proceso surtido por parte del Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información - CTRAI, dando cumplimiento así, a los criterios que expone el numeral 9 del artículo 2.4.1.2.6 del Decreto 1066

de 2015, quien reside en la Vereda La Cristalina, Municipio de Copey, Cesar; se pudo evidenciar un análisis minucioso y razonado, que integra toda la información relacionada con los factores de amenaza, riesgo y vulnerabilidad que fueron comunicados por el evaluado en el desarrollo de la entrevista"

En dicha entrevista el señor JOSE DEL CARMEN PARRA ROJAS, manifestó que su situación de amenaza, riesgo y vulnerabilidad le proviene por el hecho presentado el día 09 de marzo del 2020, momento en el que le quemaron gran parte de la finca ubicada en Ciénaga, Magdalena, dejando como saldo la perdida de sus cultivos de cacao, aguacate y mango, igualmente se llevaron parte de la manguera de riego, con el fin que de apareciera en la zona. Agrego el valorado que el día 25 de octubre del 2020, en la finca de su propiedad en Ciénaga, Magdalena, su hermano encontró arboles cortados y letreros que decían "peligro zona roja no respondemos por ninguno", hasta el momento no sabe quiénes fueron los autores materiales de dichos hechos.

Conforme a lo anterior, una vez verificado el instrumento de valoración del nivel de riesgo individual para el caso del señor JOSE DEL CARMEN PARRA ROJAS, se pudo observar que el analista tuvo en cuenta la información suministrada por las entidades y autoridades consultadas, el Grupo de Análisis Estratégico Poblacional- GAEP indica que consultado el Sistema Penal Oral Acusatorio- SPOA de la Fiscalía General de la Nación, registra denuncia en Fiscalía 28 Bosconia, Cesar, por delito de hurto, en estado activo y etapa de querrela por hurto. A su vez, consultada la plataforma VIVANTO de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas- UARIV le figura anotación por desplazamiento forzado incluido colectivamente. Por su parte, la Personería de El Copey, el Líder social del Corregimiento Chimila y el Presidente de Junta de Acción Comunal- JAC de Chimila, coinciden en señalar que, revisadas sus bases de datos, no se halló información alguna respecto situaciones de amenazas o riesgo alguno en contra del evaluado. Así mismo, la Inspección de Policía, el Cuadrante de Policía El Copey, la Secretaria de Gobierno Municipal y la Subdirección Seccional Gestión Víctima, adujeron no conocer de situaciones de amenaza en contra del valorado, no obstante, agregaron que la zona presenta alteración del orden público debido a la presencia de Grupos Delictivos Organizados- GDO.

En el escenario de entrevista a terceros, el escolta menciona que nunca ha ido a la finca del señor JOSE DEL CARMEN PARRA ROJAS (protegido), agrego el entrevistado que conocía del incendio porque el protegido le comento, y le dijo que para la misma fecha le cortaron árboles y le dejaron unos avisos donde le decían que no respondían por ninguno. De acuerdo con las actividades de campo realizadas, las respuestas de las autoridades consultadas y lo aportado por el señor JOSE DEL CARMEN PARRA ROJAS, se observe) que, no cursan denuncias en Fiscalía General de la Nación, y las amenazas referidas por el evaluado no son avaladas por ninguna autoridad; sin embargo, para el presente estudio se tuvo en cuenta su situación específica al fungir como desplazado del municipio de Ciénaga,

Magdalena, actualmente reside en el municipio de El Copey, Cesar, cuenta con reconocimiento en la zona, por su actividad comercial en la compra y venta de productos del campo; y quien expuso ser objeto de hechos victimizantes en atención de la pérdida de sus bienes por la quema de su cosecha, siendo además, cortados sus árboles y objeto de amenaza mediante letrero dejado en el lugar, hecho del cual desconoce su procedencia. Es importante mencionar que se valoraron las vulnerabilidades que presenta, persona de la tercera edad, desplazado, entornos residenciales y laborales, desplazamientos que realiza en zonas urbanas y rurales en un contexto de seguridad enmarcado por la presencia de Grupos Delictivos Organizados- GDO quienes no escatimarían en lesionar los bienes jurídicos, generando situaciones de riesgo para el valorado. Así las cosas, de acuerdo a lo descrito líneas arriba se concluye que el señor JOSE DEL CARMEN PARRA ROJAS continúa expuesto en un riesgo excepcional, al reunir condiciones especiales por las cuales se ve expuesto a un mayor número de cargas que el soportado del común de las personas; pero en menor intensidad toda vez que el valorado reside en un municipio diferente de donde fue desplazado, no se desplaza nunca al lugar en donde se encuentra su predio, las autoridades consultadas no tienen conocimiento de ningún hecho que le genere una situación de riesgo o amenaza recientes."

Así tenemos que, lo hoy pretendido por el actor de la tutela, ya fue objeto de estudio por parte de la Unidad Nacional de Protección, además, según lo manifestado por la parte accionada, *"el caso del accionante fue reevaluado, razón por la cual, cuando se culminó el estudio fue presentado ante los delegados que integraban interinstitucionalmente el Grupo de Valoración Preliminar (en adelante GVP) en sesión 28 de fecha 12-07-2021, el cual, según los parámetros del instrumento estándar de valoración avalado por la Corte Constitucional, después de surtido un estudio técnico y especializado, ponderó el nivel de riesgo como extraordinario con una matriz de 52,22%".*

Aunado a lo anterior, el actor pretende que el juez constitucional ordene a la Unidad Nacional de Protección, le restituya el esquema de seguridad asignado *"un vehículo convencional, dos hombres de protección, un medio de comunicación y un chaleco blindado, recomendación adoptada por el Director de la Unidad Nacional de Protección mediante el acto administrativo 7571 del 07 de septiembre de 2018"*, por lo tanto, la parte accionada ha realizado la evaluación del esquema de seguridad y son ellos a través de ese estudio los que determinaran la clase de riesgo en la que se encuentra el amenazado y/o víctima de la violencia y determinan las medidas de seguridad, es decir, la ruta a seguir en aras de brindar la protección a los derechos fundamentales al amenazado.

Así entonces, los procedimientos legales para asignar un esquema de seguridad a un amenazado, no los puede pasar por alto el juez de tutela, a no ser si en el determinado caso concreto exista la

acreditación de un perjuicio irremediable, hecho que no le permita el amenazado o víctima, esperar los resultados de los procedimientos administrativos y judiciales para otorgar el mismo, pues, le toca al juez de constitucional intervenir para evitar la consumación de dicho perjuicio.

Ahora bien, según lo preceptuado en el artículo 86 C.P., la acción de tutela procede como mecanismo subsidiario de exigibilidad judicial de los derechos fundamentales, de modo que ante la existencia de otro mecanismo de defensa judicial, deberá preferirse este, a menos que esté acreditada la inminencia de un perjuicio irremediable que reste idoneidad a ese mecanismo. Del mismo modo, la jurisprudencia constitucional ha previsto un precedente estable y consolidado en materia de la evaluación de la inminencia de un perjuicio irremediable. Así, ese precedente ha distinguido dos planos de análisis diferenciados. El primero, acerca de la cualificación específica de los hechos que dan lugar a concluir esa inminencia; y el segundo, relativo al grado variable de intensidad en la verificación de esas condiciones, en razón de las condiciones de debilidad manifiesta o de protección constitucional reforzada de las personas concernidas.

En cuanto a la cualificación de los hechos que configuran la inminencia de un perjuicio irremediable, la jurisprudencia constitucional ha contemplado que ese perjuicio (i) debe ser inminente; (ii) debe requerir de medidas urgentes para ser conjurado; (iii) debe tratarse de un perjuicio grave; y (iv) solo puede ser evitado a partir de la implementación de acciones impostergables. (**Sentencia T 030 - 2015**)

Así mismo, en cuanto al aspecto de la subsidiariedad, la Corte Constitucional en la **Sentencia T-480 de 2011**, dijo:

“La jurisprudencia constitucional ha sido reiterativa en señalar que, en virtud del principio de subsidiariedad de la tutela, **los conflictos jurídicos relacionados con los derechos fundamentales deben ser en principio resueltos por las vías ordinarias -jurisdiccionales y administrativas- y sólo ante la ausencia de dichas vías o cuando las mismas no resultan idóneas para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, resulta admisible acudir a la acción de amparo constitucional.** En efecto, el carácter subsidiario de la acción de tutela impone al interesado la obligación de desplegar todo su actuar dirigido a poner en marcha los medios ordinarios de defensa ofrecidos dentro del ordenamiento jurídico para la protección de sus derechos fundamentales. Tal imperativo constitucional pone de relieve que para acudir a la acción de tutela el peticionario debe haber actuado con diligencia en los procesos y procedimientos ordinarios, pero también que la falta injustificada de agotamiento de los recursos legales deviene en la improcedencia del mecanismo de amparo establecido en el artículo 86 superior. **Sobre este particular, ha precisado la jurisprudencia que si existiendo el medio judicial de defensa, el interesado deja de acudir a él y, además, pudiendo evitarlo, permite que éste caduque, no podrá posteriormente acudir a la**

acción de tutela en procura de obtener la protección de un derecho fundamental. En estas circunstancias, la acción de amparo constitucional no podría hacerse valer ni siquiera como mecanismo transitorio de protección, pues tal modalidad procesal se encuentra subordinada al ejercicio de un medio judicial ordinario en cuyo trámite se resuelva definitivamente acerca de la vulneración iusfundamental y a la diligencia del actor para hacer uso oportuno del mismo". (Negrillas fuera de texto)

Cabe manifestar, que dentro del caso sub examine, no está probado un perjuicio irremediable que haga procedente de carácter transitorio y excepcional la acción de tutela, pues, los hechos denunciados por el actor de la tutela, no facultada a este juez de tutela de intervenir, aún más, cuando el riesgo en la que se encuentra el actor de la tutela ya fue objeto de análisis e investigación por parte de la UNP, y de las resultas de éstas, le otorgaron un disminuyeron el esquema de seguridad, no obstante, sino estaba conforme con el mismo, para ello, el ordenamiento jurídico le ha puesto a su disposición unos mecanismos jurídicos para defensa de sus derechos.

Igualmente, el actor no acreditó alguna situación extrema donde demuestre que el esquema de seguridad es insuficiente, así mismo, no hay prueba de algún atentado contra su vida y la de su familia a la fecha y/o otro acontecimiento, en la cual se demuestre que el esquema de seguridad otorgada fallo puesto que los hechos denunciados según la entidad ya fue objeto de análisis, y, por lo tanto, no hay hechos contundentes que faculten a este juez de tutela a intervenir de manera inmediata, desvirtuando los fundamentos del acto administrativo. Igualmente, dentro del caso sub examine, éste juez de tutela no desconoce la condición y el riesgo en la que se encuentra el actor, pero tampoco se puede desconocer el procedimiento administrativo adelantado por la entidad para otorgarle el esquema de seguridad dado y que fue objeto de decisión a través de un acto *administrativo*, esto significa que según el análisis e investigación previa en las condiciones en la que se encuentra el actor, es decir, el riesgo extraordinario que padece por su condición social, la Unidad Nacional de Protección, se apoyó en las recomendaciones del CERREM, determinó que ese debe ser su esquema de seguridad.

Cabe resaltar, que el juez de tutela, no está facultado para resolver controversias sobre la naturaleza de los actos administrativos, para ello, el ordenamiento jurídico ha establecido medios administrativos y judiciales, este último a través de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, por el medio de Control de Nulidad y Restablecimiento del derecho, inclusive, si el acto referido lo afecta, puede pedir su suspensión provisional, como medida cautelar.

Es dable traer a colación lo manifestado en **Sentencia T-383/18**, la cual ha sostenido lo siguiente:

Por regla general, la acción de tutela contra actos administrativos de carácter particular es improcedente por cuanto es posible controvertir su contenido e incluso solicitar su suspensión provisional a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. No obstante, el amparo procede en estos casos, de manera excepcional, cuando la misma se invoque para evitar la configuración de un perjuicio irremediable.

"La Corte concluye (i) que por regla general, la acción de tutela es improcedente como mecanismo principal para la protección de derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición de actos administrativos, como quiera que existen otros mecanismos tanto administrativos como judiciales para su defensa; (ii) que procede la acción de tutela como mecanismo transitorio contra las actuaciones administrativas cuando se pretenda evitar la configuración de un perjuicio irremediable; y (iii) que solamente en estos casos el juez de tutela podrá suspender la aplicación del acto administrativo (artículo 7 del Decreto 2591 de 1991) u ordenar que el mismo no se aplique (artículo 8 del Decreto 2591 de 1991) mientras se surte el proceso respectivo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo."

Así las cosas, el juez de tutela no le es dable sustituir los medios ordinarios, ni mucho menos, reemplazar al juez natural competente, por lo tanto, el actor de la tutela cuenta con otra alternativa de defensa de judicial como lo es el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, pues, es en esa sede judicial, es donde, debe ser diligente para la búsqueda de la protección de sus derechos fundamentales constitucionales.

La Corte Constitucional ha manifestado en la sentencia T-059 de 2012 establece: "(...) De otro lado, cuestionar la efectividad del estudio de seguridad, para que sea el juez de tutela el que lo realice o lo evalúe, carece de sentido en cuanto a la naturaleza misma del requisito. El cual como se dijo pretende ser objetivo, justamente para conjurar de manera efectiva el riesgo de los ciudadanos pertenecientes o no a población vulnerable. **Lo anterior resulta lógico, pues el estudio de nivel de riesgo sólo puede tener un resultado confiable cuando se hace por las autoridades encargadas de la seguridad de los ciudadanos. Por ello, el juez de tutela, cuya función no es la seguridad personal de los ciudadanos colombianos, no podría de manera confiable y eficaz determinar quién necesita medidas especiales de protección y quién no".**

Sin más elucubraciones, se procede a declarar improcedente la acción de tutela, dado a que no se cumplió con el requisito de subsidiaridad, puesto que el actor cuenta con otros medios de defensa judicial ya aducidos, dejando a la libertad al accionante para que acuda a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

En mérito de lo expuesto el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Valledupar, Cesar, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley.

R E S U E L V E:

PRIMERO: Declarar Improcedente la acción de tutela instaurada por JOSE DEL CARMEN PARRA contra UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN Y COMITÉ DE EVALUACION DE RIESGOS Y RECOMENDACIONES DE MEDIDAS CERREM, por las motivaciones antes expuestas.

SEGUNDO: Notifíquese esta providencia a las partes en la forma más expedita.

TERCERO Si esta sentencia no fuere impugnada, remítase a la Corte Constitucional, para su eventual revisión.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

GERMAN DAZA ARIZA
JUEZ.