

**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JURISDICCIONAL DEL PODER PÚBLICO**



**JUZGADO TERCERO CIVIL DEL CIRCUITO**

Buenaventura Valle, agosto (23) de dos mil veintidós (2022)

**SENTENCIA No. 030**

|                            |  |
|----------------------------|--|
| <b>ACCION DE TUTELA:</b>   | 76-109-31-03-003-2022-00059-00   |
| <b>ACCIONANTE:</b>         | ROGELIO NARVAEZ LUNA   |
| <b>ACCIONADO:</b>          | UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION  |
| <b>VINCULADOS:</b>         | SECRETARÍA DE GOBIERNO DE BUENAVENTURA, DEFENSORIA DEL PUEBLO, PROCURADURÍA PROVINCIAL DE BUENAVENTURA, MINISTERIO DEL INTERIOR Y COMITÉ DE EVALUACIÓN DE RIESGO Y RECOMENDACIONES DE MEDIDAS CERREM |
| <b>DERECHOS INVOCADOS:</b> | SEGURIDAD PERSONAL Y VIDA  |

**OBJETO DEL PRONUNCIAMIENTO**

Procede el despacho a emitir la **SENTENCIA** que en derecho corresponda dentro de la "**ACCION DE TUTELA**" promovida en su propio nombre por **ROGELIO NARVAEZ LUNA** contra **LA UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN**, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales a la seguridad personal y a la vida.

**ANTECEDENTES**

Señala el accionante como hechos motivadores de la acción de amparo, los siguientes:

Indica que es líder del Consejo Comunitario de la Comunidad Negra de San Joaquín de Agua Dulce; que como medida de Seguridad asignada por la Unidad de Protección, le entregaron un chaleco blindado y un celular, pero que el 26 de mayo de 2021 por Resolución No. 738 le fue retirado, por lo que expuso su caso ante la Secretaría de Gobierno, en la Procuraduría y de allí llamaron al Director de la UNP en Buenaventura enterándolo de lo sucedido. Agrega que debido a ello colocó denuncia en la Fiscalía el 13 de septiembre de 2021 y diligenció un formulario solicitando protección.

Señala que la UNP, se demoró más de 4 meses en hacer el estudio correspondiente para su medida y solo hasta el 26 de abril de 2022 le notificaron la Resolución 3194 de 2022 dándole a conocer el resultado del

estudio para la medida de seguridad que se le debía asignar, que arrojó **RIESGO ORDINARIO**, pero que en las zonas rurales para él y para muchos, el riesgo es extremo. Que contra dicha resolución interpuso el correspondiente recurso, el cual aún no se ha resuelto.

### **PRETENSIONES:**

Con fundamento en los hechos sintetizados en precedencia, el tutelante demanda que con el amparo de los derechos fundamentales deprecados, se le ordene a la accionada le implemente nuevamente su medida de protección entregándole el chaleco y el celular.

### **TRÁMITE**

El libelo se admitió el pasado 12 de agosto del año en curso, después de ser subsanada en debida forma, mediante auto No. 659, ordenándose consecuentemente correrle traslado de tutela, a la autoridad accionada para que ejerciera su derecho de defensa y contradicción.

En la misma providencia, se dispuso la vinculación de la Secretaría de Gobierno de Buenaventura, a la Defensoría del Pueblo, a la procuraduría Provincial de Buenaventura, y posteriormente mediante auto No. 684 del 19 de agosto de 2022 se vinculó al Ministerio Del Interior y al Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendaciones de Medidas CERREM.

**LA PROCURADURÍA PROVINCIAL DE BUENAVENTURA** manifestó, que los argumentos expuestos por el tutelante, direccionan a temas de orden público que afectan el derecho que les asiste a las víctimas del conflicto armado en Colombia, que se encuentra regulado por la ley 1148 de 2011 y para el caso de la comunidad indígena el Decreto 262 de 2002 que establece su estructura y organización.

Menciona que la Procuraduría tiene unas funciones asignadas por la Constitución que son: Preventiva, de intervención y disciplinaria, agregó y aduce falta de legitimación por pasiva y se le desvincule de la presente acción

**LA SECRETARÍA DE GOBIERNO** señaló que el día 2 de junio del presente año un equipo multidisciplinario conformado por funcionarios de las Secretarías de Gobierno y Seguridad Ciudadana, Secretaría de Convivencia para la Sociedad Civil, Secretaría Distrital de Salud y Secretaría de Desarrollo Rural, con acompañamiento de militares de la segunda Brigada de Infantería de Marina, visitaron el Consejo Comunitario de la Comunidad Negra de San Joaquín de Agua Dulce, donde sostuvieron un encuentro con algunos moradores del territorio liderados por el señor Rogelio Narváez Luna y solicita se le desvincule de la presente acción.

**LA UNIDAD DE PROTECCIÓN**, contestó, que el señor Rogelio Narváez

Luna, ha sido beneficiario de medidas de protección por parte de esa Unidad desde el año 2018, con nivel de riesgo extraordinario para los años 2018, 2019 y 2020, para el año 2021 el estudio de nivel de riesgo dio como resultado ORDINARIO y mediante Resolución 1889 de 19 de marzo de 2021 le fue finalizada la medida de protección de un medio de comunicación y un chaleco blindado.

Explica que para la vigencia del año 2022, el caso del accionante fue reevaluado nuevamente y una vez consultadas las autoridades competentes, se determinó el nivel de riesgo como ORDINARIO, el cual fue validado por el CERREM en sesión del 22 de marzo de 2022, quien recomendó comunicar el resultado del estudio toda vez que el evaluado no contaba con medidas de seguridad porque le habían sido finalizadas en el año 2021.

La Unidad de Protección comunicó el resultado al accionante mediante Resolución No. 3194 del 26 de abril de 2022, quien interpuso recurso de reposición para controvertir la decisión, el que fue resuelto por Resolución 3407 del 12 de agosto de 2022 decidiendo no reponer la Resolución 3194.

Señala que al accionante se le han garantizado sus derechos y que la acción de tutela es de carácter subsidiario, no es un medio alternativo, adicional o complementario para alcanzar su propósito, por lo que solicita se declare su improcedencia y en caso de considerar procedente la acción, se nieguen las pretensiones porque no ha vulnerado derecho alguno.

**EL MINISTERIO DEL INTERIOR - COMITÉ DE EVALUACIÓN DE RIESGO Y RECOMENDACIONES CERREM**, contestó manifestando que el CERREM, es una entidad sin personería jurídica conformada por un delegado de la Procuraduría General de la Nación, por un delegado del Defensor del Pueblo, por un delegado del Fiscal General de la Nación, por un Representante de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, un Delegado del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR, cuando se trate de casos de población desplazada, cuatro Delegados de cada una de las poblaciones objeto del Programa de Prevención y Protección, quienes estarán presentes exclusivamente en el análisis de los casos del grupo poblacional al que representan, sendos delegados de entidades de carácter público cuando se presenten casos relacionados con sus competencias, un representante de un ente privado cuando el Comité lo considere pertinente, y que por disposición legal la UNP ejerce la secretaría técnica del CERREM.

Explica que las decisiones del CERREM, son el sentir de las diferentes entidades del estado competentes, que se dan cita para dirimir todo lo relacionado frente a la situación de riesgo de cada persona en particular, que por lo tanto no es procedente su vinculación a la presente acción y solicita se le desvincule.

Por tal motivo, este Despacho procede a emitir la correspondiente sentencia, previa las siguientes;

## CONSIDERACIONES

La Acción de Tutela es una figura consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, reglamentada en el Decreto 2591 de 1991. Está concebida como un mecanismo de defensa y protección inmediata de los Derechos Fundamentales de toda persona, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos previstos en el Artículo 42 ibidem.

Atendiendo al caso expuesto, le corresponde al Juzgado establecer si al no asignar la medida de protección solicitada por el actor a la entidad accionada, le vulnera sus derechos a la integridad personal y a la vida.

Para ello, se estudiara la jurisprudencia relativa a la protección especial a las personas que realizan trabajo social y político como líderes de comunidades o grupos especialmente vulnerables para luego entrar a analizar el caso puesto a consideración.

Bien se sabe que en Colombia los líderes de las organizaciones encargadas de impulsar mecanismos de promoción y defensa de los derechos de la población desplazada y de las víctimas de la violencia, se encuentran expuestos a situaciones de hecho que pueden comprometer su seguridad personal y su vida, por lo que, en principio, están amparados por una presunción de riesgo que le impone a las autoridades públicas el deber de adoptar medidas suficientes y concretas para impedir que se afecten sus derechos fundamentales.

Sin embargo, para que la autoridad respectiva pueda ser compelida a implementar medidas de seguridad, es indispensable que la persona amenazada o afectada le formule una solicitud de protección con la que acredite su condición de líder o representante de ese grupo poblacional, a la que también debe acompañar elementos de juicio con fundamento en los cuales pueda establecerse el riesgo que existe sobre su vida. Se trata, pues, de evidenciar la presencia de un riesgo extraordinario, generado por efecto de hechos directa o indirectamente vinculados a esa puntual actividad.

Sobre el derecho a la seguridad personal y los deberes que tiene el Estado frente a las personas amenazadas, la Corte Constitucional ha puntualizado que no debe tratarse de un riesgo mínimo, y ni siquiera del común que enfrenta toda persona por el simple hecho de vivir en comunidad.

En sentencia T-719 de 2003<sup>1</sup> la Corte ha señalado que la seguridad fue visualizada en la Carta Fundamental bajo tres manifestaciones distintas:

---

<sup>1</sup> En aquella ocasión la Corte se ocupó del caso de la excompañera permanente de un reinsertado de las FARC, quien con posterioridad al indulto que obtuvo por abandonar de manera voluntaria este grupo guerrillero y entregarse a las autoridades, fue asesinado, lo cual, además, la obligó a desplazarse. La actora solicitó, entonces, el amparo de sus derechos fundamentales a la integridad personal y a la subsistencia de ella y de su hijo de menos de un año de edad. Esta Corporación concedió el amparo al constatar la vulneración de sus derechos fundamentales, ante la ausencia de protección por las autoridades, pese a las circunstancias de riesgo excepcionales a las que fueron expuestos ella y su hijo. En efecto, la demandante era la compañera permanente de un individuo reinsertado, que posteriormente fue asesinado, es una mujer desplazada por la violencia en

(i) como un valor y una finalidad del Estado, (ii) como un derecho colectivo y, (iii) como un derecho individual, derivado de las múltiples garantías previstas en la Carta contra los riesgos extraordinarios a los que se pueden ver sujetas las personas.

Indicó además que este riesgo debe revestir ciertas características específicas para que aquellas personas que se vean sometidas al mismo, puedan estar amparadas por la protección del derecho a la seguridad personal e, incluso a la vida y a la integridad personal<sup>2</sup>.

Para ello, la Corte ha establecido unas características como criterios para determinar dicho grado:

*“(i) debe ser específico e individualizable, es decir, no debe tratarse de un riesgo genérico; (ii) debe ser concreto, es decir, estar basado en acciones o hechos particulares y manifiestos, y no en suposiciones abstractas; (iii) debe ser presente, esto es no remoto ni eventual; (iv) debe ser importante, es decir, que amenace con lesionar bienes o intereses jurídicos valiosos para el sujeto, por lo cual no puede tratarse de un riesgo menor; (v) debe ser un riesgo serio, de materialización probable por las circunstancias del caso, por lo cual no puede ser improbable; (vi) debe tratarse de un riesgo claro y discernible, no de una contingencia o peligro difuso; (vii) debe ser un riesgo excepcional, en la medida en que no es uno que deba ser soportado por la generalidad de los individuos; y (viii) debe ser desproporcionado, frente a los beneficios que deriva la persona de la situación por la cual se genera el riesgo.” (...)<sup>3</sup>*

Además señaló que si el riesgo, además de las características mencionadas, comporta los requisitos adicionales de (i) tratarse de un riesgo grave e inminente y (ii) estar dirigido contra la vida o la integridad de la persona, con el propósito evidente de violentar tales derechos, se trata de un nivel de riesgo *extremo*. En estos casos, pues, *“serán aplicables en forma inmediata los derechos fundamentales a la vida y a la integridad, como títulos jurídicos para exigir la intervención del Estado con miras a preservar al individuo.”*

Ahora bien, el procedimiento de evaluación para determinar el perfil de riesgo y la asignación de esquemas de seguridad y las medidas de seguridad, están contempladas en el Decreto 1066 de 2015, la cual recopila el Decreto 4912 de 2011 y modificado por el Decreto 567 de 2016, por medio del cual organiza el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, a la libertad, a la integridad y a la seguridad de personas, grupos y comunidades que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo, como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón del ejercicio de su cargo (artículo 2.4.1.1.1).

El artículo 2.4.1.2.3, por su parte, estableció tres niveles de riesgo para efectos de determinar qué medidas de protección son necesarias en cada caso concreto:

---

razón de la calidad de reinsertado de su difunto compañero y es una víctima del conflicto armado, en la medida en que siendo parte de la sociedad civil perdió a su pareja como consecuencia de una acción violenta anunciada y puesta oportunamente en conocimiento de las autoridades competentes.

<sup>2</sup> Sentencia T-059 de 2012

<sup>3</sup> Sentencia T-719 de 2003.

16. *Riesgo Extraordinario: Es aquel que las personas, como consecuencia directa del, ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón al ejercicio de su cargo, no están obligadas a soportar y comprende el derecho de recibir del Estado la protección especial por parte del Programa, respecto de su población y siempre que reúna las siguientes características:*

- a. *Que sea específico e individualizable.*
- b. *Que sea concreto, fundado en acciones o hechos particulares y manifiestos y no en suposiciones abstractas.*
- c. *Que sea presente, no remoto ni eventual.*
- d. *Que sea importante, es decir, que amenace con lesionar bienes jurídicos protegidos.*
- e. *Que sea serio, de materialización probable por las circunstancias del caso.*
- f. *Que sea claro y discernible. '*
- g. *Que sea excepcional en la medida en que no debe ser soportado por la generalidad de los individuos.*
- h. *Que sea desproporcionado, frente a los beneficios que deriva la persona de la situación por la cual se genera el riesgo.*

17. *Riesgo Extremo: Es aquél que se presenta al confluir todas las características señaladas para el riesgo extraordinario y que adicionalmente es grave e inminente*

**18. Riesgo Ordinario:** *Es aquel al que están sometidas todas las personas, en igualdad de condiciones, por el hecho de pertenecer a una determinada sociedad; genera para el Estado la obligación de adoptar medidas de seguridad pública y no comporta la obligación de adoptar medidas de protección. (Negrilla el Despacho)*

En cuanto al artículo 2.4.1.2.40 ibídem, el procedimiento para determinar el nivel de riesgo y las medidas de seguridad procedentes es el siguiente:

1. *Recepción de la solicitud de protección y diligenciamiento del formato de caracterización inicial del solicitante, por parte de la Unidad Nacional de Protección.*
2. *Análisis y verificación de la pertenencia del solicitante a la población objeto del programa de protección y existencia del nexo causal entre el riesgo y la actividad que éste desarrolla.*
3. *Traslado al Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información - CTRAI.*
4. *Presentación del trabajo de campo del CTRAI al Grupo de Valoración Preliminar.*
5. *Análisis de caso en el Grupo de Valoración Preliminar.*
6. *Valoración del caso por parte del CERREM.*
7. *Adopción de medidas de prevención y protección por parte del Director de la Unidad Nacional de Protección mediante acto administrativo.*
8. *El contenido o parte del contenido del acto administrativo de que trata el numeral anterior será dado a conocer al protegido mediante comunicación escrita de las medidas de protección aprobadas. En los casos en que el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas - CERREM no recomiende medidas en razón a que el riesgo del peticionario fue ponderado como ordinario, se dará a conocer tal situación a través de comunicación escrita.*
9. *Implementación de las medidas de protección, para lo cual se suscribirá un acta en donde conste la entrega de estas al protegido.*
10. *Seguimiento a la implementación.*

## 11. Reevaluación”.

*Parágrafo 1. La realización de la evaluación del riesgo, cuando haya lugar a ella, es un requisito sine qua non para que el caso pueda ser tramitado y se puedan asignar medidas de protección.*

*Parágrafo 2. El nivel de riesgo de las personas que hacen parte del Programa de Protección será revaluado una vez al año, o antes si existen nuevos hechos que puedan generar una variación del riesgo.*

*Parágrafo 3. Las medidas de protección solo podrán ser modificadas por el CERREM cuando exista una variación de las situaciones que generaron el nivel de riesgo. Parágrafo 4. Los casos de servidores y ex servidores públicos, surtida la instancia del Grupo de Valoración Preliminar, serán presentados individualmente ante un Comité especial conformado por el Director de la Unidad Nacional de Protección o su delegado, el Director de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional o su delegado, y el Subdirector de Evaluación de Riesgo de la Unidad Nacional de Protección o su delegado, quienes definirán las medidas a implementar. Este Comité se dará su propio reglamento y sus actuaciones constarán en actas que suscribirán los asistentes a la sesión.*

Como se observa existe un procedimiento administrativo especial para ingresar al Programa de Prevención y Protección, al que deben someterse las personas que estimen encontrarse en situación de riesgo extraordinario o extremo, como consecuencia del ejercicio de actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias y a quienes se les practica un estudio de riesgo una vez al año, o antes si existen nuevos hechos que puedan generar una variación del riesgo.

Aunado a lo anterior, estas medidas de protección solo podrán ser modificadas por el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas (Cerrem), siempre y cuando exista una variación de las situaciones que generaron el nivel de riesgo.

De igual manera, el mencionado decreto, en el artículo 2.4.1.2.11, estableció que en virtud del riesgo, las medidas de seguridad que se entregarían a las personas objeto de protección serían entre otras:

*1.2. Recursos Físicos de soporte a los esquemas de seguridad: Son los elementos necesarios para la prestación del servicio de protección de personas y consisten entre otros en vehículos blindados o corrientes, motocicletas, chalecos antibalas, escudos blindados, medios de comunicación y demás que resulten pertinentes para el efecto. (...)*

Para el caso puesto a consideración, se establece que el actor solicitó una medida de protección ante la entidad accionada, la cual fue analizada y negada desde el año 2021; de igual manera se establece que la UNP expidió la Resolución No. 3194 del 26 de abril de 2022, por medio del cual se le comunica al accionante que el estudio de nivel de riesgo arrojó como resultado ORDINARIO, por lo que no hay lugar a implementar medidas de protección, decisión contra la cual se interpuso recurso de reposición siendo resuelta el 12 de agosto del año en curso, decidiendo no revocar.

Como se puede establecer, los actos administrativos fueron emitidos bajo argumentos propios de evaluación de riesgo, aspecto ajeno a la competencia del Juez Constitucional, pues se trata de asuntos de competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, ya que las Resoluciones 3194 y 7407 de 2022, pueden ser controvertidos mediante los medios de control de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho de acto administrativo de carácter especial, cuyo contenido estima transgresor de los derechos fundamentales invocados. De igual manera dicho procedimiento administrativo, también puede garantizar cualquier medida cautelar, incluso más efectiva que la presente acción constitucional.

En efecto, la decisión de no suministrarle el medio de comunicación y el chaleco blindado pretendido como medida de protección, por sí sola, no basta para que se configure un perjuicio irremediable y se desconozca la capacidad administrativa y técnica de la Unidad Nacional de Protección, para evaluar la situación de riesgo de las personas y establecer, según criterios técnicos, la finalización de las medidas de protección, la cual puede ser debatida ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

Con base en lo anterior este Despacho denegara el amparo de los derechos fundamentales invocados.

#### **DECISION**

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO TERCERO CIVIL DEL CIRCUITO DE BUENAVENTURA VALLE**, Administrando Justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

#### **R E S U E L V E:**

**PRIMERO: NEGAR POR IMPROCEDENTE** la solicitud de amparo solicitado por el señor **ROGELIO NARVAEZ LUNA** en virtud a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: NOTIFIQUESE** a las partes este pronunciamiento en la forma más rápida y expedita de conformidad con el Art. 30 del decreto 2591/91, como también por estado.

**TERCERO: ORDENAR** el envío de la actuación a la Corte Constitucional para su eventual revisión, si esta providencia no fuere impugnada (Decreto 2591/91, ART. 31).

**CÓPIESE NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE**

**(Firma Electrónica)**  
**ERICK WILMAR HERREÑO PINZÓN**  
**Juez**

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO TERCERO CIVIL DEL CIRCUITO  
PALACIO NACIONAL PISO 3º - TEL. 2400734  
EMAIL: J06CCBUENAVENTURA@CENDOJ.RAMAJUDICIAL.GOV.CO  
BUENAVENTURA – VALLE

Abril ----- de 2018

Oficio No -----

Señor  
**JOSE PLINIO GRUESO GARCIA**

Oficio No         

Señores  
**MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA**  
Bogotá D.C.

Firmado Por:  
Erick Wilmar Herreño Pinzon  
Juez Circuito  
Juzgado De Circuito  
Civil 003  
Buenaventura - Valle Del Cauca

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,  
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **49de9455451ea1726d3c136d8f2e374859f5be6cbd2f53785fa6c280af291763**

Documento generado en 23/08/2022 06:08:58 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**