

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR**



**JUZGADO CUARTO DE FAMILIA DE CARTAGENA
Cartagena de Indias, trece (13) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)**

REFERENCIA	ACCIÓN DE TUTELA.
EXPEDIENTE.	No 13-001-31-10-004-2021-00424-00
ACCIONANTE	JOSÉ ANTONIO NAVARRO SIERRA
ACCIONADA	UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN UNP y OTROS.

Procede el Despacho a proferir fallo de primera instancia dentro de la acción de tutela incoada por el señor **JOSÉ ANTONIO NAVARRO SIERRA** en contra de la **UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN UNP, MINISTERIO DEL INTERIOR, POLICÍA NACIONAL, DERECHOS HUMANOS DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA y UARIV**, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales a la vida, a la integridad física, la seguridad personal, la integridad étnica de las comunidades NARP y al debido proceso.

ANTECEDENTES

Manifiesta el accionante ser representante legal/presidente de organizaciones y/o grupos étnicos afrodescendientes COAFROB y FROSANPABLO, al igual ser miembro del Consejo Comunitario Corporación Ambiental y de Desarrollo Social Integral de Afrodescendientes del ZODES del Magdalena Medio Bolivarense, hacer parte del Comité de Justicia Transicional, del Consejo de Cuenca POMCA y otros. Que el nueve (9) de febrero de 2021 radicó ante la Fiscalía General de la Nación denuncia por amenazas de grupos al margen de la ley denominados BACRIM con ubicación en la zona del sur de Bolívar y amenazas vía telefónicas de las que fue víctima en el año 2020 del año 2016 y 2014, al igual de ser víctima de secuestro, extorción por la labor social que este desempeña, que todos estos hechos fueron denunciados ante la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Que vía electrónica, presentó ante la UNP en fecha 11 de febrero de 2021 solicitud de protección entidad que inició el proceso de estudio de riesgo y evaluación del nivel de riesgo. Según su dicho, el investigador y analista oficial encargado de recopilar la información para posterior valoración, presentó desidia y negligencia desde el 16 de febrero de 2021 y por ello se produjo su secuestro en fecha 19 de febrero-2021, ya que presentó el informe en fecha 25 de febrero de 2021. Que el funcionario de la UNP no investigó ni identificó todas las variables que caracterizan el nivel de exposición de riesgo referente a la matriz de caracterización que emplea la entidad para ponderar el riesgo. Que no analizó todos los municipios en donde ejerce actividades laborales como los municipios de Cantagallo, Simití, Santa Rosa del Sur, Morales y Arenal. Que en fecha 21 de junio del año en curso le fue notificada la resolución No. 00004221 del 3 de junio de 2021, en la que su nivel de riesgo fue catalogado como de riesgo extraordinario dentro de la escala de 50% a 79%, con puntaje bajo cercano a 50% y se asignó un medio de comunicación y chaleco blindado, que según su dicho, no se cataloga como esquema de protección. Que el analista no tuvo en cuenta la peligrosidad del área rural. Y que al accionante se le nombra como líder y no como Representante legal de AFROSANPABLO y COAFROB. Considera el accionante que el chaleco blindado no es protección ya que al retenerlo los grupos ilegales se lo pueden quitar o disparar a la cabeza y resultar muerto. Que en charlas con funcionarios de la Policía Nacional activos y jubilados como de la SIJIN le recomiendan como medida de protección un vehículo, ojalá blindado, chaleco, conductor y escolta. Que presentó recurso de reposición contra dicha resolución, cuya resolución le fue notificada en fecha 20 de agosto-2021 en el que se refirieron al procedimiento realizado por el funcionario y el recurso fue negado.

La solicitud de esta tutela fue admitida por auto de fecha primero (1º) de septiembre del presente año 2021, notificándose a las partes, y solicitando a las entidades accionadas y vinculadas, rindieran un informe sobre los hechos que dieron lugar a esta acción.

A esta acción de tutela fueron vinculadas a COAFROB, AFROSANPABLO, AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS, COMITÉ DE JUSTICIA TRANSICIONAL, CONSEJO DE CUENCA-POMCA-CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL SUR DE BOLÍVAR, AFROBERMEJA, MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, FISCALÍA SECCIONAL BUCARAMANGA, LAS ALCALDÍAS DE MORALES, SAN PABLO, SIMITÍ, CANTAGALLO, SANTA ROSA DEL SUR Y ARENAL en BOLÍVAR, BUCARAMANGA Y BARRANCABERMEJA y PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN.

Síntesis de la contestación por parte de la Alcaldía del municipio de ARENAL, BOLÍVAR.

En lo pertinente y relevante al caso que nos ocupa, manifiesta que ese despacho tiene conocimiento que el señor Jorge Antonio Navarro Sierra es el representante legal del consejo comunitario Corporación Ambiental y Desarrollo Social Integral de Afrodescendientes del Zodes del Magdalena Medio Bolivarense COAFROB, y dentro de los municipios que representa se encuentra el municipio de Arenal. Que respecto a los hechos relacionados sobre las amenazas que actualmente atentan contra su seguridad, por parte del municipio de Arenal no se tiene conocimiento ni cuentan con soportes al respecto, teniendo en cuenta que el domicilio principal del señor en mención es el municipio de San Pablo sur de Bolívar.

Síntesis de la contestación por parte de la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN.

A través de Profesional Universitario de la Oficina Jurídica de la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, en lo pertinente manifiesta que dadas las pretensiones esbozadas en la acción de tutela y el marco de competencia de esa entidad, solicita se declare la falta de legitimación en la causa de la Procuraduría General de la Nación, entidad que no ha adelantado actuación alguna en detrimento del accionante, en consecuencia solicita su desvinculación del presente trámite.

Síntesis de la contestación por parte de la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN-UNP

En lo pertinente y relevante al caso en estudio, manifiesta la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Unidad Nacional de Protección que el señor Jorge Antonio Navarro Sierra es beneficiario de medidas de protección por parte de esa Unidad por pertenecer a la población objeto del programa de protección que ellos lideran, conforme al numeral 5 del artículo 2.4.1.2.6 del Decreto 1066 de 2015, es decir pertenecer al grupo de Dirigentes, representantes o miembros de grupos étnicos. 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 en cuenta que el estudio de nivel de riesgo adelantado por el Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de la Información tienen como base la matriz de riesgo que ha arrojado el instrumento estándar de valoración del riesgo individual. Que el estudio realizado al accionante arrojó un nivel de riesgo con un porcentaje del 51.11 EXTRAORDINARIO y se implementó como medida un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco blindado. Que los delegados interinstitucionales que conforman el Comité de Evaluación del Riesgo y de Recomendación de Medidas validaron y recomendaron las medidas ya descritas mediante la Resolución No. 4221 de 03-06-2021, notificado al correo electrónico del accionante ingenieria.jan@gmail.com cher410@hotmail.com garantizando el debido proceso administrativo. Mediante correo certificado de fecha 21 de junio de 2021, se notificó la Resolución No. 4221 de fecha 03 de junio de 2021, mediante comunicación externa, se notificó por correo electrónico de fecha 21 de junio de 2021 la Resolución No. 4221 de fecha 03 de junio de 2021, constancias que son anexas al escrito de contestación. 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, demostrando así que cuenta con las medias idóneas para su nivel de riesgo actual, contando la entidad, con fundamentos facticos, normativos y jurisprudenciales para mantener las medidas de protección. Que la UNP ha garantizado los derechos del accionante, se ha adelantado el respectivo estudio de nivel de riesgo, garantizando las medidas de protección en su favor, por lo que no es dable que se active el mecanismo constitucional. De igual manera manifiesta 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. La presente acción de tutela pretende obviar los procedimientos establecidos por la Ley para ser beneficiario del programa de protección, desnaturalizando la esencia subsidiaria y residual de la Acción de Tutela, toda vez que el accionante interpone esta acción de tutela con omisión de lo reglado para estos fines en el Decreto 1066 de 2015. “Dicho de otra forma, en virtud del carácter residual, la tutela no puede reemplazar las acciones o procedimientos constituidos para la defensa de los derechos, ni siquiera so pretexto de que éstos sean complejos o demorados. Si esto no fuera así, la acción de tutela se tornaría en el único medio para controvertir cualquier discrepancia y desaparecerían las acciones, procesos y trámites ordinarios.” Es oportuno indicar, que lo pretendido en la presente tutela es crear una nueva instancia procesal o un recurso administrativo, con el cual se puedan obviar los procedimientos administrativos, desconocer la autoridad administrativa y la vía ordinaria. Que teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, solicitan se declare IMPROCEDENTE la acción de tutela, toda vez que el señor Jorge Antonio Navarro Sierra fue evaluado en los términos del artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015, el cual es un requisito “sine qua non” para que el CERREM, pueda recomendar la implementación, el ajuste o la finalización de medidas de protección, y esta Entidad no vulnera ni amenaza derecho alguno al señor Jorge Antonio Navarro Sierra por el hecho de haber adoptado y manteniendo mediante Resolución las medidas de protección en estricta adopción de las recomendaciones dadas por los órganos interinstitucionales que evaluaron la situación, las cuales son las adecuadas para su caso particular, consistentes en “Implementar un (1) medio de comunicación y (1) chaleco blindado.” medidas de protección ordenadas mediante la Resolución debidamente motivada No. 4221 de 03-06-2021, de acuerdo con el nivel de riesgo de él.

Síntesis de la respuesta por parte de la ALCALDÍA DE SAN PABLO, BOLÍVAR.

En lo pertinente y relevante, manifiesta la Representante judicial de la Alcaldía de San Pablo, Bolívar, constarle los hechos que se prueban mediante documentos dentro de la acción de tutela y se está a lo que se pruebe dentro de la misma. Que, en relación con esa Alcaldía, no existe violación de los derechos fundamentales invocados por el accionante, que la competente para brindar protección es la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN, por lo cual ese ente territorial de San Pablo (Bolívar), no se encuentra legitimado en la causa por pasiva.

Síntesis de la respuesta por parte de DERECHOS HUMANOS DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA.

Manifiesta la apoderada de la Presidencia de la República que la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales que ilustra al Juzgado sobre las acciones adoptadas por esa Dependencia en relación con los derechos cuya protección se implora, es preciso resaltar que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2.4.1.2.36 y 2.4.1.2.38 del Decreto 1066 de 2015, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales asiste con voz y voto a los “COMITÉS DE EVALUACIÓN DE RIESGO Y RECOMENDACIONES DE MEDIDAS – CERREM” que convoca la UNP para examinar las medidas presentadas ante el CERREM sobre los casos con las recomendaciones sobre el nivel de riesgo y de medidas, sugeridas por el Grupo de Valoración Preliminar – GVP que en ese contexto, las gestiones adelantadas por esta Consejería Presidencial de cara a los hechos planteados por el accionante en la queja constitucional, corresponden a las decisiones adoptadas en el Comité de Evaluación que se notificaron mediante Resolución No. 4221 de 3 de junio de 2021, determinaciones que se ajustan cabalmente a las normas antes referidas; comité que, con base en las recomendaciones del GVP y de las conclusiones a las que arribó el analista del CTRAI, dispuso que las medidas de protección adecuadas en favor del evaluado eran chaleco balístico y medio de comunicación, en razón del nivel de riesgo sometido a consideración del CERREM, el cual fue ponderado como extraordinario, circunstancia que, al amparo de la normatividad que gobierna el programa de protección ameritaba recomendar la entrega de las medidas mencionadas y no otras más robustas, máxime cuando los delegados que intervinieron con voz y voto en el respectivo CERREM, desconocían para ese momento la existencia de información de riesgo adicional que hubiese habilitado la posibilidad de establecer la concesión de otro tipo de medidas tales como hombre de Protección o esquema de seguridad, las cuales, valga aclarar, están supeditadas a una calificación de riesgo extraordinario con un porcentaje mayor, o al conocimiento de nueva información de riesgo en el CERREM que no hubiere sido tomada en cuenta por el analista del CTRAI, evento que no ocurrió en este caso, lo cual, insiste, no ocurrió en este asunto. Que la censura

planteada en el libelo se centra en las gestiones desplegadas por el analista del CTRAI con posterioridad a la apertura de la OT, trámite inicial en el cual ninguno de los delegados del GVP o del CERREM tienen alguna incidencia, pues ese examen primario de la situación de riesgo del evaluado es de la órbita exclusiva de la UNP. Que de las determinaciones adoptadas en el acto administrativo que ratificó la resolución de 3 de junio de 2021, como quiera que es una decisión en cuya elaboración tampoco participa la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos internacionales como miembro del CERREM, solicita que se declare en favor del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, del señor Presidente de la República y la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, la falta de legitimación material en la causa por pasiva y/o la improcedencia de la acción de tutela por inexistencia de la vulneración de los derechos invocados, y en consecuencia se ordene la desvinculación de la presente acción, por cuanto no existe nexo de causalidad entre la violación o amenaza de los derechos fundamentales invocados por la parte actora y las entidades que represento, como quiera que no son la autoridad pública que presuntamente violó o amenazó los derechos fundamentales invocados. En caso de no prosperar la solicitud principal, como petición subsidiaria solicita que se declare la improcedencia de la acción de tutela por no cumplirse con el principio de subsidiariedad, el interesado tiene a su alcance los mecanismos idóneos para ventilar sus reproches frente a las Resoluciones “4221 y 6642” emanadas de la UNP, medios en los que el legislador ha dispuesto medidas provisionales como la suspensión de los efectos de los actos demandados.

Síntesis de la contestación por parte del MINISTERIO DEL INTERIOR.

En lo pertinente y relevante al caso que nos ocupa, solicita la Jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica del Ministerio del Interior, que se declare la improcedencia por falta de legitimación material en la causa por pasiva y la inexistencia de vulneración de los derechos fundamentales en lo que respecta al Ministerio del Interior, por cuanto no existe nexo de causalidad entre la presunta violación o amenaza de los derechos fundamentales invocados por la parte actora y el Ministerio del Interior, como quiera que no es la autoridad pública que presuntamente violó o amenazó los derechos fundamentales invocados.

Síntesis de la respuesta por parte de La FISCALÍA 02 LOCAL DE YONDO, UNIDAD ADSCRITA A LA DIRECCIÓN SECCIONAL MAGDALENA MEDIO.

Lo que respecta a la noticia criminal del asunto asignada a esta unidad de fiscalía informar que se recibió por reparto mediante sistema de información SPOA el día 10 de junio de 2020, por un error de asignación ya que los hechos objeto de investigación ocurrieron finalizando agosto de 2014 como lo relaciona el denunciante en el municipio de San Pablo Bolívar, que en su momento estuvo asignada a la unidad local 24 de dicho municipio; por lo que esa unidad no es la competente para conocer sobre la mencionada denuncia y se generan las actuaciones de salida por competencia del sistema SPOA para que sea adelantada su investigación por el fiscal delegado ante los jueces promiscuos municipales del lugar de los hechos. Que esa delegada de la fiscalía si bien conoce de delitos de extorsión en etapa de indagación, dicha asignación solo es para hechos que ocurrieron a partir de octubre de 2019 en adelante de todos los municipios que comprenden la seccional de fiscalías del Magdalena Medio.

Síntesis de la respuesta por parte de la Dirección de la Fiscalía Seccional Santander.

En lo pertinente manifiesta que debido a que los hechos delictivos señalados por el accionante ocurrieron en municipios del departamento de Bolívar, carecen de jurisdicción y por ende de legitimación en la causa por pasiva dentro de esta acción de tutela.

Síntesis de la contestación por parte de la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL SUR DE BOLÍVAR

No tiene injerencia alguna en los trámites y solicitudes adelantados ante la UNP así como en sus decisiones, por lo que se abstiene de emitir concepto alguno sobre los hechos y pretensiones del accionante.

Síntesis de la respuesta por parte de la ALCALDÍA DE CANTAGALLO, BOLÍVAR.

Manifiesta la vinculada que el comandante de la estación de policía de Cantagallo rindió un informe semestral de seguimiento y control en el marco de las fiestas patronales celebradas a finales del mes de agosto. No existe ninguno relacionado con delitos contra el régimen constitucional y legal. Así informa sobre la situación de orden público que se presentaron en lo corrido del año, y solicita se desvincule a la administración municipal de Cantagallo del trámite de la presente acción de tutela.

Síntesis de la contestación por parte de la UARIV

Manifiesta en lo pertinente y relevante, la encartada, que frente a la solicitud realizada por el accionante, respecto a que se le brinde el esquema de seguridad solicitado, la Unidad para las Víctimas no tiene dentro de sus competencias legales dicha materia, que la competencia en el presente caso es de la **UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION - UNP**, quien tiene la responsabilidad de dar trámite a la mencionada solicitud dando información respecto a la reglamentación actual que existe frente a esa materia. Por lo anterior solicita se declare la improcedencia de la presente acción de tutela y se desvincule a esa unidad de la presente acción de tutela.

Síntesis de la contestación por parte del Comité Departamental de Justicia Transponla.

Una vez analizados los hechos y Pretensiones que fundamentan la presente acción de tutela, se observa que en la misma no se hace referencia a omisiones u/o acciones realizadas por parte del comité Departamental de Justicia transicional y que hubiese generado vulneración alguna a los derechos del actor. De igual manera informa, que revisados los miembros que conforman el Comité Departamental de Justicia Transicional, se evidencia que el señor JORGE ANTONIO NAVARRO SIERRA no hace parte del mismo pero se deduce o se infiere de la exposición de los hechos de la tutela, que en ella se hace referencia al Comité de Justicia Transicional Municipal de San Pablo – Bolívar, así las cosas, advierte que el Comité Departamental de Justicia Transicional no ha vulnerado derecho fundamental alguno a la accionante y por tanto frente a la vinculación que se hace en la acción constitucional de la referencia, esta es improcedente en razón a la falta de legitimación en la causa por pasiva.

Síntesis de la contestación por parte del MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Manifiesta la vinculada que esa cartera ministerial no ha tenido injerencia alguna en los hechos narrados por el accionante, es decir, no se refleja de manera alguna intervención directa o indirecta, ya sea por acción u omisión del MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, y, por ende, esta cartera ministerial no ha vulnerado derecho fundamental alguno, ni mucho menos existe prueba que la comprometa. Por lo anterior, se configura la FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA.

CONSIDERACIONES

La Acción de Tutela fue consagrada por el Art. 86 de la Constitución Nacional, reglamentada por los Decretos 2591 de 1991 y 306 de 1992, con el objetivo de proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos; por lo anterior, cualquier persona podrá solicitar esta acción, cuando considere que estos Derechos Fundamentales se encuentran de una u otra manera violentada o se encuentran amenazados por la acción u omisión de cualquier Autoridad Pública.

La acción de tutela es un instrumento jurídico que permite brindar a cualquier persona, sin mayores requisitos de orden formal, la protección específica e inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando de acuerdo con las circunstancias concretas de cada caso y a falta de otro medio de orden legal que permita el debido amparo de los derechos, éstos sean vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de una autoridad pública o de un particular en los términos que señale la ley.

Solicita el accionante, el amparo de sus derechos fundamentales a la vida, a la integridad física, la seguridad personal, la integridad étnica de las comunidades NARP y al debido proceso y que se ordene a la accionada que: *Primero. Que el funcionario del Cuerpo técnico de recopilación y análisis de información -CTRAI de la UNP- que estuvo a cargo como investigador de campo, para recopilar la información para el llenado de la matriz de valoración del nivel de riesgo del representante legal de COAFROB, que dio como resultado la recomendación del CERREM y la toma de decisión del director según resolución 4221 de la UNP de manera sesgada y negligente por falta de información que no suministró; sea apartado de su caso y de la nueva solicitud de valoración del nivel de riesgo; así como también se le impida volver a acceder a la información relacionada con su solicitud de protección. Segundo: JQue en tiempo perentorio no mayor de quince días calendario el CTRAI analice toda la información entregada a la UNP al correo institucional y al investigador asignado anteriormente que no fue tomada en cuenta por ese funcionario, que el accionante le entregó en físico correo electrónico y verbal llamada telefónica, según lo que expresa la Resolución 00004221 del 03 de junio de 2021, incluyendo lo de recopilar información de los seis municipios (Cantagallo, San Pablo, Simití, Santa Rosa del Sur, Morales y Arenal) para que la matriz de datos de análisis de riesgo cuente con la información completa de grupos, bandas y actores violentos que se presenta en toda la zona, además de solicitar a las personerías municipales y defensorías del pueblo, la cantidad de líderes sociales que han sufrido atentados amenazas y han sido muertos por actores violentos en los municipios señalados, también a las entidades como la Policía y el Ejército nacional presentes en la zona en mención, que no se realizó ni fue tenido en cuenta por el oficial o analista de riesgo anterior, a la hora de recopilar la información de campo que se le asignó y que en todo momento y tiempo fue informado por el accionante, además de preguntar al protegido si han sucedido nuevos hechos, riesgos o amenazas a tener en cuenta. Tercero: Que el GVP con todo el nuevo contexto de fondo recopilado, mediante el análisis de campo completo y la nueva matriz de riesgo completa, realice la nueva ponderación partiendo del nivel de riesgo ya valorado como extraordinario y sumando a la ponderación ya realizada los nuevos datos recopilados y no tenidos en cuenta en el nivel de riesgo del representante legal de COAFROB para que posterior sea enviado al CERREM de la UNP para que realice las nuevas recomendaciones a tener en cuenta según la nueva ponderación de riesgo. Cuarto que todo este proceso hasta que el CERREM recomiende nuevas medidas no demore más de 35 días calendarios partiendo que el accionante, es el perjudicado y su vida corre riesgo. Por errores y/o omisiones de funcionarios de la UNP, además que ya se cuenta con una información base y lo que se debe requerir es información a las entidades para posterior análisis interno. Quinto. Debido a la gravedad e inminencia de la afectación al derecho a la vida e integridad personal; la protección de la integridad étnica solicita de manera urgente, mientras se realiza el proceso de la nueva valoración de riesgo del accionante, un esquema de seguridad de protección tipo 4 de acuerdo a los parámetros de la UNP (esquema individual reforzado con escoltas y vehículo, o el esquema de seguridad tipo 2 esquema individual blindado.*

Corte Constitucional

Artículo 11.

“El derecho a la vida es inviolable. No habrá pena de muerte”.

Artículo 29.

“El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas...”

Se detiene el Despacho en el derecho al debido proceso, toda vez que lo reseñado por éste en su escrito de demanda, además de sus pretensiones, dejan ver su inconformidad en el ejercicio del trabajo de campo realizado para el estudio y evaluación de riesgo a que se puede ver expuesta su vida.

Conforme a la respuesta emanada de la encartada UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN, el accionante es beneficiario del programa de protección conforme al Decreto 1066 de 2015, que se procedió dentro de los términos y procedimientos legales para la recopilación de la información de los riesgos conforme a la solicitud y documentación allegados por el accionante, que esa labor es realizada por el Cuerpo Técnico de Recopilación y análisis de la información, la que es presentada ante el Grupo de Valoración preliminar y se presenta el mismo ante el CERREM que validó el resultado

emitido por el GVP. Que se recomendó la implementación de medio de comunicación y uso de chaleco blindado.

El accionante ante la inconformidad presentó recurso de reposición y la UNP conforme a las pruebas y evaluaciones emitidas, confirma el resultado.

Ahora bien, de la revisión de la documentación aportada y los trámites realizados por la encartada, se observa que los mismos han sido realizados dentro del marco legal, y no se vislumbra que hayan incurrido en actos que vulneren el debido proceso administrativo.

En apoyo a la decisión que se ha de adoptar, es de atender los criterios de la Corte Constitucional en cuanto a la protección de los derechos fundamentales a la vida y la integridad física de los líderes sociales, por lo que se transcribe apartes de la sentencia **T-473/18**

Sentencia T-473/18

“Niveles de riesgo Los niveles son: i) mínimo, ii) ordinario, iii) extraordinario, y iv) extremo. Esta categorización resulta determinante “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.”, y protegerse eficazmente el derecho a la seguridad personal

Los líderes que demuestren que se encuentran en riesgo y que soliciten medidas de protección para salvaguardar sus derechos a la vida, la seguridad personal y libertad, deben recibir una atención especial y una pronta respuesta por parte del Estado con la finalidad de evitar que se consume el daño. Por esta razón, las entidades encargadas están obligadas a tomar en consideración, como un factor de la mayor pertinencia, la condición de sujeto de especial protección constitucional que ostenta el afectado

El incremento de los ataques contra líderes sociales ha sido analizado por la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y la Organización de Naciones Unidas, entidades que han hecho un llamado de atención al Gobierno Nacional para que adopte las medidas necesarias para proteger la vida de los líderes sociales

El derecho a la seguridad de las personas cuando se encuentra en riesgo la vida. Reiteración de jurisprudencia. La Constitución Política contempla la vida como un valor esencial, el cual debe ser defendido por las autoridades públicas y los particulares. Asimismo, los artículos 2° y 11 superiores estipulan que las “autoridades de la República están instituidas para proteger la vida de todas las personas residentes en Colombia”, por tratarse de un derecho de carácter fundamental e inviolable.

El deber de protección de la vida incluido en la Constitución se encuentra respaldado por diferentes tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado Colombiano. Sobre el particular la Corte manifestó “En ellos se instituyó, como mandato superior, de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades del Estado, sin excepción, -en la medida de sus posibilidades jurídicas y materiales-, la realización de actividades, en el ámbito de sus funciones, tendientes a lograr las condiciones para la pervivencia (sic) y el desarrollo efectivo de la vida de los ciudadanos”.

Por ello, el compromiso de defender la vida como bien constitucionalmente protegido, es un deber indispensable para las autoridades públicas que se encuentra primordialmente en cabeza del Estado

Es así, que la órbita del derecho fundamental a la vida se divide en dos esferas de obligatorio cumplimiento para el Estado; en primer lugar, el deber de respetarla y, en segunda medida, la obligación de protegerla. Esta situación conlleva a que las autoridades públicas estén doblemente obligadas, a no vulnerar el derecho a la vida y a evitar que terceros lo afecten.

Sobre este aspecto, la sentencia T-981 de 200124 anotó que el Estado debe responder “a las demandas de atención de manera cierta y efectiva” cuando se tenga conocimiento de amenazas “sobre la existencia y tranquilidad de individuos o grupos que habitan zonas de confrontación o que desarrollan actividades de riesgo en los términos del conflicto”, por lo cual no es posible que el Estado pretenda incumplir sus deberes, minimizando la realidad que afecta a ciertos grupos vulnerables y que requieren de especial protección por parte de las autoridades.

La jurisprudencia de esta Corporación ha definido la amenaza contra los derechos como “una violación potencial que se presenta como inminente y próxima. Respecto de ella la función protectora del juez consiste en evitarla”. Así se han establecido criterios de apreciación de los hechos que demandan la intervención del Estado, con el fin de establecer si existe grave peligro.

“La vulneración y la amenaza de los derechos fundamentales son dos causales claramente distinguibles: la primera requiere de una verificación objetiva que corresponde efectuar a los jueces de tutela, mediante la estimación de su ocurrencia empírica y su repercusión jurídico-constitucional; la segunda, en cambio, incorpora criterios tanto

subjetivos como objetivos, configurándose no tanto por la intención de la autoridad pública o el particular, cuando sea del caso, sino por el resultado que su acción o abstención pueda tener sobre el ánimo de la persona presuntamente afectada. Para que se determine entonces la hipótesis constitucional de la amenaza se requiere la confluencia de elementos subjetivos y objetivos o externos: el temor del sujeto que ve peligrar sus derechos fundamentales y la convalidación de dicha percepción mediante elementos objetivos externos, cuya significación es la que ofrecen las circunstancias temporales e históricas en que se desarrollan los hechos

Las autoridades encargadas de valorar los hechos con base en los cuales se solicitan las medidas de protección deben analizar los factores objetivos y subjetivos para establecer las circunstancias y decidir si hay lugar a la protección especial, teniendo en cuenta los siguientes criterios establecidos en la sentencia T-1026 de 2002:

i) *Realidad de la amenaza: se exige que la amenaza sea real, en el sentido que haya sido comunicada o manifestada a la víctima y pueda ser convalidada objetivamente, lo que implica que no debe tratarse de un temor individual "frente a una situación hipotética, pues los riesgos imaginarios no son amparables constitucionalmente";*

ii) *La individualidad de la amenaza: se requiere que la amenaza sea individualizada; para ello es necesario que se dirigida contra un sujeto o un grupo determinado o determinable de personas, en la cual se pueda establecer que el peligro que "corren es excepcional en relación con el riesgo general que debe soportar la población o el grupo o sector al cual pertenecen"*

iii) *La situación específica del amenazado: en este criterio se deben tener en cuenta "aspectos subjetivos que rodean al peticionario, tales como el lugar de residencia, la pertenencia a un partido político, la actividad sindical, la situación económica, la actividad profesional, la labor desempeñada como empleado de cierta entidad estatal o empresa privada, los vínculos familiares, ciertas actuaciones realizadas o haberse visto involucrado en acciones adelantadas por grupos armados que actúan por fuera de la ley*

Por ello, la autoridad competente deberá determinar, si debido a las circunstancias específicas del solicitante, éste se encuentra expuesto a una situación de mayor vulnerabilidad y por lo tanto, "sus derechos fundamentales corren un riesgo superior de ser violados en relación con el resto de la población".

iv) *El escenario en que se presentan las amenazas: de manera paralela a los criterios anteriores, es necesario analizar las circunstancias "históricas, sociales, económicas y políticas del lugar donde se asegura que han ocurrido las amenazas".*

v) *Inminencia del peligro: la autoridad competente debe verificar las circunstancias generales de riesgo para determinar la probabilidad de la ocurrencia de una afectación grave de la vida que amenace los derechos fundamentales de la persona. Dicho en otros términos es necesario valorar, que la amenaza sea individualizada y que si se presenta en una zona de presencia activa de los grupos insurgentes, aumenta la probabilidad del riesgo, en la cual también se debe tener en cuenta que "la dificultad de determinar la realidad de su acaecimiento aumenta en la medida en que la vulneración depende de la actuación de terceras personas". Por lo tanto, la autoridad competente para calificar la naturaleza de la amenaza debe evaluar "cuidadosamente los criterios anteriores, con el fin de verificar tanto su existencia real como la probabilidad de la ocurrencia de un daño grave e inminente a la persona.*

Una vez adelantada la valoración de los factores de riesgo, es menester que la autoridad competente, adopte las medidas tendientes a otorgar suficiente protección a quien es objeto de intimidaciones

Los niveles son: i) mínimo, ii) ordinario, iii) extraordinario, y iv) extremo. Esta categorización resulta determinante "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.", y protegerse eficazmente el derecho a la seguridad personal.

La citada escala de riesgo fue desarrollada por esta Corporación en la sentencia T-339 de 2010 de la siguiente manera:

"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 per se, 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 cuándo 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”.

Conforme a los apartes de la sentencia acabados de transcribir, se observa que no es capricho de la UNP el establecer, a través del Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de la Información el nivel de riesgos en el que se encuentra la persona que solicita la protección de esa entidad, lo que corrobora que ha realizado su gestión observando el debido proceso.

Desde otra arista, establece el art. 6º. Del Decreto 2591 que:

“La acción de tutela no procederá:

1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante.
2. (...)

Es claro que el accionante, no está conforme con el nivel de riesgo que le fue determinado por el CERREM y si bien no desconoce el despacho el riesgo que corren los líderes sociales en ejercicio de sus labores, no es menos cierto que conforme al resultado del estudio del **CUERPO TÉCNICO DE RECOPIACIÓN Y ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN de la UNP**, le fue recomendado la implementación de medio de comunicación y uso de chaleco blindado.

No es dable al Juez de tutela entrar en órbitas que no le son propias, como el hecho de colocar en tela de juicio un trabajo realizado por la autoridad competente para ello como lo es el **CUERPO TÉCNICO DE RECOPIACIÓN Y ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN de la UNP**, amén de que le fue recomendado, conforme al nivel de riesgo encontrado, medidas de seguridad.

En estas circunstancias, al no aceptar el nivel de riesgo que arrojó el estudio técnico, el que fue avalado por el **CERREM** cuenta el accionante con la jurisdicción ordinaria para efectos de la protección de sus derechos, conforme al Art. 138 del CPACA

Art. 138 del CPACA

“Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.

Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel”.

Razón por lo cual, conforme a lo esbozado en la presente acción de tutela, habiendo actuado la entidad UNP observando el debido proceso y habiéndose incluido al accionante dentro del programa de protección, estudiando el nivel de riesgo al que se expone y habiéndose dado las recomendaciones de medidas de seguridad conforme al porcentaje de riesgo, no encuentra el Despacho vulneración de los derechos fundamentales del accionante. Se reitera, que como quiera que el accionante no está conforme con el nivel de riesgo arrojado por el estudio realizado, cuenta con la jurisdicción ordinaria, tornándose improcedente la presente acción de tutela por falta del requisito de subsidiariedad. De igual manera la UNP tomó las medidas de protección por lo que no demuestra el perjuicio irremediable.

En mérito de lo anteriormente expuesto, el Juzgado Cuarto de Familia de Cartagena, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR LA IMPROCEDENCIA de la presente acción de tutela, incoada por el señor **JORGE ANTONIO NAVARRO SIERRA**, por las razones esbozadas en la parte interna de esta providencia.

SEGUNDO: NOTIFÍQUESE la presente sentencia de conformidad con lo establecido en el articulado 30 del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO: En el evento de no ser impugnado este fallo, désele estricto cumplimiento, por Secretaría, a lo previsto en el artículo 31 del decreto 2591 de 1991-

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


RODOLFO GUERRERO VENTURA
JUEZ