

REPUBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DE BOLIVAR



JUZGADO SEXTO DE FAMILIA DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

JUZGADO SEXTO DE FAMILIA DEL CIRCUITO DE CARTAGENA, Cartagena de Indias D. T. y C., Bolívar, dos (2) de mayo del año dos mil veinticuatro (2024).

Decide el Despacho la **ACCIÓN DE TUTELA**¹ propuesta por **EMIRO MANUEL LUNA PEREZ**, actuando a través del **PERSONERO DELEGADO PARA LA PROTECCIÓN DE LAS COMUNIDADES Y SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCION CONSTITUCIONAL** de la **PERSONERÍA DE CARTAGENA DE INDIAS**, contra la **UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION (UNP)**, por la presunta vulneración a sus derechos fundamentales.

La presente **ACCIÓN DE TUTELA** fue admitida mediante **AUTO** del **VEINTICINCO (25) DE ABRIL DEL DOS MIL VEINTICUATRO (2024)**; en ese sentido, la entidad accionada **UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION (UNP)**, fue notificada el mismo día de la admisión, pero, no allegó el informe requerido.

Manifiesta literalmente la parte accionante que: "Se tiene que el señor EMIRO MANUEL LUNA PEREZ es un líder social y activista en favor de las familias que ocupan viviendas en el sector Casas Caídas del barrio San Francisco de Cartagena, Bolívar. Se desempeña como defensor de derechos humanos y representa a organizaciones sociales en la comunidad. Ha estado involucrado en actividades de rehabilitación con jóvenes en riesgo, defensa de los derechos humanos, y denuncias de actividades delictivas como el microtráfico en la zona donde reside; Es por ello, que EMIRO MANUEL LUNA PEREZ ha sido objeto de un atentado el 18 de junio de 2023, lo cual fue verificado objetivamente a través de una denuncia por Homicidio en Grado de Tentativa, así mismo, en el año 2021, presentó una denuncia por amenazas ante la Fiscalía General de la Nación, relacionadas con un integrante de la banda "Los Pasillo Rasta" con posibles nexos con un Grupo Armado Organizado. Estos hechos contribuyeron a la evaluación de riesgo extraordinario de EMIRO MANUEL LUNA PEREZ y a la adopción de medidas de protección específicas para garantizar su seguridad y protección; Por lo anterior, en la Resolución DGRP 001204 de 2024, emitida por la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION el 16 de febrero del 2024, se resolvió validar el nivel de riesgo del señor EMIRO MANUEL LUNA PEREZ como "EXTRAORDINARIO" tras analizar su situación de riesgo, considerando diversos factores como la condición poblacional, los factores de amenaza, riesgo y vulnerabilidad, antecedentes personales de riesgo, análisis de contexto, entorno laboral y social, entre otros aspectos; Entre las medidas de protección se incluye: La revisión y validación de su reubicación luego del primer pago efectuado por el Grupo de Implementación de Medidas, comunicación directa a EMIRO MANUEL LUNA PEREZ sobre la importancia de hacer buen uso de las medidas de protección y cumplir con los compromisos adquiridos para garantizar su seguridad y protección, coordinación con el alcalde de Cartagena, Bolívar, para el desarrollo de acciones en materia de protección dentro de sus competencias y el establecimiento de medidas de protección sujetas a la disponibilidad de recursos de la Entidad, conforme al principio de Concurrencia del Programa de Prevención y Protección; Así mismo, el esquema de protección que se debió emplear para EMIRO MANUEL LUNA PEREZ, según las recomendaciones del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM), incluye las siguientes medidas específicas: Un vehículo blindado, dos personas de protección, apoyo de reubicación temporal en cuantía de tres (3) SMLMV por tres (3) meses, a partir de la fecha en la cual quede en firme el presente acto administrativo, un chaleco blindado y un

¹ NOTIFICADA POR CORREO ELECTRÓNICO EL VEINTICINCO (25) DE ABRIL DEL DOS MIL VEINTICUATRO (2024).

REPUBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DE BOLIVAR



JUZGADO SEXTO DE FAMILIA DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

medio de comunicación; Cabe aclarar, que hasta la fecha ninguna medida ni esquema de protección ha sido implementado, por ende, la vida, integridad y seguridad del suscrito presenta gran riesgo”.

La entidad accionada, **UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION (UNP)**, se abstuvo de rendir el informe requerido de forma oportuna por esta Judicatura.

Cumplido lo anterior, pasa al Despacho la presente **ACCIÓN DE TUTELA** para resolver, previas las siguientes,

I. CONSIDERACIONES

Resulta claramente necesario estudiar los requisitos de procedencia de la acción constitucional para el caso en concreto, por lo que se procederá así:

I.I. LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR ACTIVA

El artículo 86 de la Constitución Política, reglamentado por el **Decreto 2591 de 1991**, establece que toda persona tiene la facultad para interponer la **ACCIÓN DE TUTELA** por sí misma o por quien actúe a su nombre; lo anterior, con el fin de reclamar ante los Jueces la protección inmediata de sus derechos Constitucionales Fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados, por la acción u omisión de cualquier Autoridad Pública, o Privada.

La legitimación para el ejercicio de esta acción está regulada por el **artículo 10 del Decreto 2591 de 1991**; según esta norma, la tutela puede ser presentada (i) por la persona que vea vulnerados o amenazados sus derechos fundamentales directamente; (ii) por la persona afectada, a través de su representante legal; (iii) por persona perjudicada, por medio de su apoderado; (iv) por un agente oficioso de la persona cuyos derechos puedan estar siendo violentados, y (v) por el Defensor del Pueblo y **los Personeros Municipales, directamente.**

En el caso bajo estudio, la persona directamente afectada está siendo representada por el **PERSONERO DELEGADO PARA LA PROTECCIÓN DE LAS COMUNIDADES Y SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCION CONSTITUCIONAL** de la **PERSONERÍA DE CARTAGENA DE INDIAS**, por lo que se entiende satisfecho este requisito.

I.II. LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA

El artículo 86 de la Constitución establece que la tutela procede contra cualquier autoridad pública. A su vez, el artículo 5º del Decreto 2591 de 1991 dispone que procede contra toda acción u omisión de las autoridades, que haya violado, viole o amenace violar los derechos constitucionales fundamentales.

En este asunto, la parte accionada está conformada por la **UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION (UNP)**, en esta situación, la entidad precitada tiene capacidad para ser parte dentro del trámite de Tutela, porque podría predicarse responsabilidad por su acción u omisión, con ello que se acredita este requisito.

REPUBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DE BOLIVAR



JUZGADO SEXTO DE FAMILIA DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

I.III. INMEDIATEZ

Aunque de conformidad con el artículo 86 de la Constitución, la Acción de Tutela no tiene término de caducidad, la jurisprudencia ha establecido que la protección constitucional debe formularse en un plazo razonable desde el momento en el que se produjo el hecho vulnerador. Con el fin de facilitar dicha tarea, la jurisprudencia Constitucional ha identificado los siguientes criterios para efectuar tal evaluación:

“(i) La existencia de razones válidas para la inactividad....

(ii) Cuando a pesar del paso del tiempo es evidente que la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales del accionante permanece, es decir, su situación desfavorable como consecuencia de la afectación de sus derechos continúa y es actual. Lo que adquiere sentido si se recuerda que la finalidad de la exigencia de la inmediatez no es imponer un término de prescripción o caducidad a la acción de tutela sino asegurarse de que se trate de una amenaza o violación de derechos fundamentales que requiera, en realidad, una protección inmediata.

(iii) Cuando la carga de la interposición de la acción de tutela en un plazo razonable resulta desproporcionada dada la situación de debilidad manifiesta en la que se encuentra el accionante...”²

Considera este Despacho este requisito se cumple, pues se está ante hechos que datan de febrero del presente año, aspecto que se encuentra dentro de lo razonable en términos de inmediatez.

I.IV. SUBSIDIARIEDAD

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, o cuando el mecanismo ordinario carezca de idoneidad. Así, es necesario que las personas acudan a los mecanismos ordinarios que el sistema judicial dispone para conjurar la situación que amenaza o lesiona sus derechos. De esta manera, se impide el uso indebido del mecanismo constitucional como vía preferente o instancia judicial alterna de protección.

Sobre el asunto, la Corte Constitucional ha manifestado que:

“De acuerdo con lo expuesto, es procedente el amparo constitucional cuando el actor no cuenta con un mecanismo ordinario de protección o cuando dicho mecanismo no es idóneo. Sin embargo, conforme a la jurisprudencia constitucional, el presupuesto de subsidiariedad que rige la acción de tutela también debe analizarse de una manera flexible, cuando las circunstancias del caso concreto exijan del juez constitucional su intervención urgente e inmediata. En efecto, con fundamento en los artículos 86 superior y 6º del Decreto 2591 de 1991, este Tribunal ha determinado que existen dos

² SENTENCIA T-056/14, M.P.: DR. NILSON PINILLA PINILLA.

REPUBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DE BOLIVAR



JUZGADO SEXTO DE FAMILIA DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

excepciones que justifican la procedibilidad^[77] de la acción de tutela, aún en aquellos eventos en que exista otro medio de defensa judicial, así:

(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; escenario en el que el amparo es procedente como mecanismo definitivo; y,

(ii) Cuando, a pesar de existir un medio de defensa judicial idóneo y eficaz, este no impide la ocurrencia de un perjuicio irremediable; circunstancia en la que la acción de tutela procede como mecanismo transitorio.

(...)

No obstante, esta Corte ha considerado que la acción constitucional es procedente para proteger los derechos a la vida, a la seguridad personal, a la integridad física y al debido proceso, al analizar la procedibilidad de acciones de tutela interpuestas en contra de decisiones de la UNP referidas a medidas de protección previamente reconocidas. Incluso ha señalado que resulta irrazonable exigir a personas que requieren de protección inmediata y constante que expongan su caso ante el juez contencioso, cuando lo que se encuentra en discusión es la vida misma. En tal sentido, si bien existe el referido mecanismo ordinario ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, este no es idóneo ni eficaz por la situación de apremio que plantean estas situaciones y los bienes jurídicos amenazados³”.

Visto lo anterior, encuentra esta Judicatura que en el presente asunto se entiende cumplido el requisito de la subsidiariedad.

II. EL DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL EN UN ESTADO SOCIAL DE DERECHO.

Sobre el asunto, aunque la Constitución Política no consagra de forma expresa el derecho a la seguridad personal de los ciudadanos, dicha prerrogativa surge en virtud al deber de protección de la vida y la integridad física de las personas a cargo del Estado, siguiendo lo contemplado en el Preámbulo junto a los artículos 2° y 11° de la Constitución; al respecto, la Corte Constitucional en su jurisprudencia estima que dicha prerrogativa es “*aquel que faculta a las personas para recibir protección adecuada por parte de las autoridades, cuandoquiera que [su existencia, integridad o libertad] estén expuestas a riesgos excepcionales que no tienen el deber jurídico de tolerar, por rebasar éstos los niveles soportables de peligro implícitos en la vida en sociedad⁴”.*

En esa línea, el máximo Tribunal Constitucional estima que, “*el riesgo que busca mitigarse con ello «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*

³ SENTENCIA T-015 DE 2022, M.P.:

⁴ SENTENCIA T-123 DE 2019, M.P. LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ.

REPUBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DE BOLIVAR



JUZGADO SEXTO DE FAMILIA DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

corre peligro⁵, más allá de las dificultades comúnmente asociadas a la convivencia dentro de cualquier comunidad.

Luego entonces, para que se configure la afectación al derecho en comento, no basta con que se presente un riesgo (entendido como la posibilidad de que algo suceda o no), toda vez que ello puede darse por el hecho mismo de la naturaleza humana y al hecho de vivir en comunidad; resulta indispensable entonces constatar la existencia de amenazas, es decir, *“señales o manifestaciones que hagan suponer que algo malo va a suceder⁶”*. Lo anterior quiere decir que, deben identificarse los *“hechos reales que, de por sí, impliquen la alteración del uso pacífico del derecho a la tranquilidad y que hagan suponer que la integridad o la libertad de la persona corren verdadero peligro⁷”*.

En síntesis, quien alega la vulneración de sus derechos fundamentales a la seguridad personal, la vida, la integridad personal y física, y bajo esas circunstancias solicita protección del Estado Colombiano, debe probar, al menos sumariamente, que se encuentra expuesto a una amenaza y que *“se encuentra en una situación de vulnerabilidad o especial exposición a la materialización del inicio del daño consumado⁸”*. En paralelo a lo anterior, el Estado tiene la obligación de identificar la naturaleza e intensidad de la intimidación, para con ello, determinar las estrategias de protección idóneos, específicos, adecuados y suficientes a través de los cuales se evite la materialización de un daño.

III. DEBIDO PROCESO EN LOS TRÁMITES DE ADOPCIÓN DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN.

Atendiendo a lo reglamentado en el **DECRETO 1066 DE 2015**, la **UNP** le corresponde establecer el nivel de riesgo al que se encuentra expuesta una persona, para con ello, determinar y adoptar las medidas necesarias para proteger su vida e integridad física; con ello, en virtud a lo manifestado en el artículo 29 Constitucional, dicha entidad, al momento de desempeñar las labores mencionadas, obligatoriamente debe garantizar sin duda alguna el **DERECHO** al **DEBIDO PROCESO**.

Con ese norte, la Jurisprudencia ha venido explicando que en específico se deben observar las siguientes obligaciones:

“(i) identificar y valorar el riesgo extraordinario, a partir de estudios contextuales y técnicos de la situación individual del afectado; (ii) definir e implementar las medidas de protección adecuadas, suficientes y eficaces para evitar la concreción de la amenaza; (iii) evaluar periódicamente el riesgo y las medidas de protección adoptadas; (iv) mitigar los efectos de las amenazas que lleguen a materializarse; y (v) abstenerse de tomar decisiones que creen nuevos riesgos o aumenten los existentes⁹”.

Sumado a lo anterior, la Jurisprudencia Constitucional es reiterativa en el llamado a la **UNP** para que en sus decisiones *“motive de forma clara, suficiente y específica los actos*

⁵ SENTENCIA T-339 DE 2010, M.P. JUAN CARLOS HENAO PÉREZ.

⁶ IBIDEM.

⁷ SENTENCIA T-719 DE 2003, M.P. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOZA.

⁸ SENTENCIAS T-078 DE 2013, M.P. GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO.

⁹ SENTENCIAS T-719 DE 2003, M.P. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOZA.

REPUBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DE BOLIVAR



JUZGADO SEXTO DE FAMILIA DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

mediante los cuales evalúa el riesgo de un ciudadano e instaura, modifica o disminuye las medidas de protección correspondientes, pues solo cuando ello se realiza, el interesado tiene la posibilidad real de conocer y controvertir las razones por las cuales dicha entidad consideró que su situación ameritaba o no la adopción de mecanismos orientados a garantizar su seguridad¹⁰”.

En conclusión, la **UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION (UNP)**, al momento de emitir una decisión que implique la implementación, modificación y/o retiro de algún esquema de protección deberá obligatoriamente:

“(i) relacionar todas las circunstancias y elementos que incidan en el nivel de riesgo de la persona; (ii) realizar un análisis pormenorizado e integral de los mismos, con fundamento en estudios técnicos que permitan determinar su naturaleza, alcance e intensidad; (iii) exponer razonadamente los motivos por los cuales es procedente o no implementar mecanismos individuales de seguridad; (iv) identificar las prevenciones a implementar; y (v) justificar por qué las mismas son idóneas para garantizar la seguridad del interesado¹¹”.

Manifestado todo lo anterior, podría pensarse que en el presente asunto no se estaría afectando los derechos del accionante, pues efectivamente al mismo se le definió el nivel del riesgo y se le ordenó la **ADOPCIÓN DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN** mediante **RESOLUCIÓN DGRP 001204 DE 2024 DEL 16 DE FEBRERO DEL 2024**; sin embargo, hasta la fecha, dichas medidas brillan por su ausencia, manteniendo en claro, actual e inminente peligro la vida e integridad personal del accionante.

Como resulta lógico, aunque se tomen decisiones en pro de la vida de una persona, de nada ello sirve si lo que se decide nunca se materializa, pues las palabras, el papel o los documentos en general no serán los que concurran para evitar un hecho lamentable.

IV. SOLUCIÓN CASO EN CONCRETO

Según se ha podido concluir, dentro del material probatorio obrante en el expediente, la entidad accionada, mediante **RESOLUCIÓN DGRP 001204 DE 2024 DEL 16 DE FEBRERO DEL 2024**, se validó que el **NIVEL DEL RIESGO** al que está expuesto el accionante es **EXTRAORDINARIO**, y, siguiendo las recomendaciones hechas por el **COMITÉ DE EVALUACIÓN DEL RIESGO Y RECOMENDACIÓN DE MEDIDAS – CERREM**, determinó **ADOPTAR** las **MEDIDAS DE PROTECCIÓN** que consisten en: *“Implementar esquema de protección tipo 2 conformado por un (1) vehículo blindado y dos (2) personas de protección. Implementar apoyo de reubicación temporal en cuantía de tres (3) SMLMV por tres (3) meses”.*

Aun así, hasta la fecha dichas **MEDIDAS DE PROTECCIÓN NO SE HAN HECHO EFECTIVAS**, pues en la actualidad el accionante **NO GOZA MATERIALMENTE** de la protección de la entidad accionada, manteniéndose en vilo la vida y seguridad personal del **LÍDER SOCIAL**.

¹⁰ SENTENCIA T-111 DE 2021, M.P. DIANA FAJARDO RIVERA.

¹¹ SENTENCIA T-709 DE 2003, M.P. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

REPUBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DE BOLIVAR



JUZGADO SEXTO DE FAMILIA DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO SEXTO DE FAMILIA DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**,

RESUELVE

PRIMERO: CONCEDER la presenta **ACCIÓN DE TUTELA** presentada por **EMIRO MANUEL LUNA PEREZ**, actuando a través del **PERSONERO DELEGADO PARA LA PROTECCIÓN DE LAS COMUNIDADES Y SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCION CONSTITUCIONAL** de la **PERSONERÍA DE CARTAGENA DE INDIAS**, en contra de la **UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION (UNP)**, y en ese sentido **AMPARAR** los derechos fundamentales alegados por el accionante, según las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: En ese sentido, **ORDENAR** para que en el término de **CUARENTA Y OCHO (48) HORAS**, contados a partir de la notificación de la presente Sentencia, la entidad accionada proceda **MATERIALIZAR** o **HACER EFECTIVA** las **MEDIDAS DE PROTECCIÓN ADOPTADAS** mediante **RESOLUCIÓN DGRP 001204 DE 2024 DEL 16 DE FEBRERO DEL 2024**, en favor del accionante, señor **EMIRO MANUEL LUNA PEREZ**; dicha **MATERIALIZACIÓN** en específico consiste en *Implementar esquema de protección tipo 2 conformado por un (1) vehículo blindado y dos (2) personas de protección. Implementar apoyo de reubicación temporal en cuantía de tres (3) SMLMV por tres (3) meses.*

TERCERO: NOTIFICAR esta decisión a las partes involucradas en este asunto en la forma más expedita y eficaz.

CUARTO: En caso que la presente sentencia no sea impugnada, remítase el expediente a la Corte Constitucional para que surta el trámite eventual de revisión.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Carlos Eduardo Garcia Granados', is written over a light blue rectangular background.

CARLOS EDUARDO GARCIA GRANADOS
JUEZ