El siguiente es el documento presentado por el Magistrado Ponente que sirvió de base para proferir la providencia dentro del presente proceso.

El contenido total y fiel de la decisión debe ser verificado en la Secretaría de esta Sala.

Providencia: Sentencia – 2ª instancia –11 de octubre de 2017

Proceso:     Acción de Tutela – Confirma improcedencia

Radicación Nro. : 66001-31-03-005-2017-00078-01

Accionante: JOHAN STIVEN GARCÍA PUERTA

Accionado: UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN

Magistrado Ponente:  EDDER JIMMY SÁNCHEZ CALAMBÁS

**Temas: SUSPENSIÓN DE MEDIDA DE PROTECCIÓN / CARÁCTER RESIDUAL DE LA ACCIÓN DE TUTELA / EXISTE OTRO MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL / IMPROCEDENCIA.** La acción de tutela, si es que se quisiera con ella atacar el acto administrativo que decidió finalizar las medidas de protección al actor, ya se dijo es improcedente, pues para controvertir estos actos de carácter particular y concreto están previstas las acciones ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, como la de nulidad y restablecimiento del derecho, donde el actor puede solicitar la suspensión provisional del acto que inflige la vulneración a los derechos cuya protección invoca. Además, si bien es cierto que el accionante interpuso recurso de reposición contra la resolución que finalizó el esquema de protección que tenía asignado, el solo cumplimiento de esa actuación no da vía para que se resuelvan sus pretensiones por el mecanismo expedito de la tutela. Ahora, si la solicitud de amparo fuese estudiada como un mecanismo transitorio en procura de evitar la consumación de un perjuicio irremediable, la misma también se torna improcedente. En criterio de la Sala, en este caso no se demostró como la supuesta vulneración de los derechos fundamentales invocados por el accionante, resulta inminente y grave, que amerite su protección de manera inmediata.

**TRIBUNAL SUPERIOR DE PEREIRA**

Sala de Decisión Civil Familia

Magistrado Ponente:

**EDDER JIMMY SÁNCHEZ CALAMBÁS**

Pereira, once (11) de octubre de dos mil diecisiete (2017)

Acta Nº 527 de 11-10-2017

Expediente: 66001-31-03-005-**2017-00078**-01

**I. ASUNTO**

Decide la Sala la impugnación formulada por el señor JOHAN STIVEN GARCÍA PUERTA, contra la sentencia proferida el 18 de agosto de 2017, mediante la cual el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Pereira resolvió la acción de tutela que formuló el opugnante contra la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN, trámite al que se vincularon la DEFENSORÍA DEL PUEBLO REGIONAL RISARALDA y la PERSONERÍA MUNICIPAL DE PEREIRA.

**II. ANTECEDENTES**

1. El actor promovió el amparo constitucional por considerar que la entidad accionada vulnera sus derechos fundamentales a la vida, integridad personal, trabajo y debido proceso.

2. Señaló como sustento de su reclamo, en síntesis, lo siguiente:

2.1. Tiene un esquema de protección brindado por la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN, en adelante UNP, por su nivel de riesgo, el cual, hasta el año pasado, era “EXTRAORDINARIO”, en razón de desempeñar o haber desempeñado funciones como defensor de derechos humanos de la población víctima del conflicto armado en Colombia y de desplazamiento forzado, activista LGTBI, representante legal de ASOVIPAZ, activista defensor de derechos humanos “Corporación Construyendo Futuro”, integrante de la “Mesa de Víctimas de Pereira Enfoque Jóvenes” de la cual es suplente, entre otras, el cual había sido renovado año a año, pues se evidenciaba el riesgo que tenía.

2.2. Mediante resolución 3668 del 13 de junio de 2017, se le revocaron las medidas de protección por parte de la UNP, en dicho acto administrativo no explican las razones para la toma de esa decisión y si en realidad se tuvieron en cuenta las circunstancias de modo, tiempo, actividad y lugar, más aún cuando ha denunciado diferentes hechos sobrevinientes de amenazas en su contra, las cuales son de conocimiento de la Fiscalía, la Personería de Pereira y la Defensoría del Pueblo de Risaralda, todas producto de su labor de defensor de derechos humanos.

2.3. Frente a la anterior decisión interpuso recurso de reposición para que no le retiraran el esquema de seguridad.

2.4. Teme por su vida e integridad, puesto que en su labor actual tiene un riesgo alto que amerita tener una medida de protección.

2.5. Acude a la acción de tutela, pues ya agotó toda la etapa administrativa para hacer valer sus derechos y la entidad reiteró su voluntad de terminar el esquema de seguridad, argumentando que su matriz de riesgo es inferior a los años anteriores, refiriéndose a hechos sobrevinientes antiguos.

3. Pide, conforme a lo relatado, se ordene a la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN - UNP, (i) realice nuevamente la evaluación del estudio del nivel de riesgo, garantizando en sus analistas, imparcialidad en la misma y veracidad de la información; y, (ii) preserve y/o se abstenga de retirar, la medida de protección, hasta que no se surta el nuevo trámite, donde se revalúen todos los hechos sobrevinientes en contra de su seguridad, pues solo se le están teniendo en cuenta los del 2016 y no los del 2017.

4. Correspondió el conocimiento del amparo constitucional al Juzgado Quinto Civil del Circuito de Pereira, quien le impartió el trámite legal, ordenando su notificación y traslado; vinculó a la DEFENSORÍA DEL PUEBLO REGIONAL RISARALDA y la PERSONERÍA MUNICIPAL DE PEREIRA.

4.1. La DEFENSORA DEL PUEBLO REGIONAL RISARALDA, informó que el 8 y el 29 de junio de 2017, respectivamente, recibió del accionante, derecho de petición y recurso de reposición contra la resolución 3668 emitida por la UNP, los cuales remitió por competencia a dicha entidad, dejando la salvedad que para el presente año, referente a temas de amenazas del actor, solo han recibido estas dos peticiones. Afirma que la obligación legal de la verificación y protección corresponde a la UNP, razón por la cual solicita su desvinculación. (fls. 23-25).

4.2. La PERSONERÍA MUNICIPAL DE PEREIRA, hizo un recuento de las solicitudes y requerimientos presentados por el accionante y del acompañamiento y respuestas que se le han brindado. En relación con las pretensiones formuladas, aclara que no tiene competencia constitucional ni legal, para efectuar las evaluaciones de riesgo y resolver de fondo el recurso presentado, lo que corresponde a la UNP, por lo que solicita su desvinculación. (fls. 47-54).

4.3. La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN, expresó que los fundamentos que originaron el nivel de riesgo extraordinario en el año 2015, cuando se realizó la primera evaluación, no son los mismos, pues las circunstancias variaron y su ponderación pasó a uno ordinario, factor fundamental para la finalización de las medidas de protección del accionante, quien no puede definir, según su criterio, cuál es su riesgo y las medidas idóneas, pues dicha facultad es exclusiva de la autoridad competente (CERREM). Considera que las pretensiones del actor se tornan improcedentes debido a que las medidas de protección que otorga o no la UNP se hacen con base en un estudio especializado por parte de personal capacitado para esa función específica y no por las consideraciones y/o solicitudes que pueda hacer cada beneficiario. Tampoco es la acción de tutela el mecanismo idóneo para acceder a lo pretendido por el accionante, por cuanto, existe un procedimiento ordinario en la UNP que debe ser agotado, y además, puede recurrir nuevamente a la revaluación del nivel de riesgo si aporta hechos sobrevinientes que cumplan con las características del mismo. Solicita se declare improcedente el amparo respecto a esa entidad. (fls. 126-135).

**III. LA SENTENCIA IMPUGNADA**

La profirió el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Pereira, autoridad judicial que declaró improcedente el amparo, al considerar que la jurisprudencia y las leyes que regulan el tema relacionado con la asignación de un determinado esquema de seguridad, fijan esa competencia a personas e instituciones del orden estatal especializadas en seguridad personal y no al juez de tutela, quien no es el llamado a definir cuál programa de seguridad puede ser más eficiente en la protección de una determinada persona con condiciones especiales de vulnerabilidad, pues para ello existen otros procedimientos autónomos, técnicos y lo suficientemente idóneos. (fls. 148-151).

**IV. LA IMPUGNACIÓN**

El fallo fue impugnado por el accionante con similares argumentos a los expuestos en el escrito de tutela, señaló además que, incurrió el fallador en error esencial de derecho, pues desconoció que la etapa por vía administrativa con la entidad se agotó y por ende la acción constitucional sí es procedente; tampoco examinó sus argumentos acerca de la conducta omisiva por parte de la UNP al no tener en cuenta la denuncia radicada en la Fiscalía 15 de esta ciudad para realizar su estudio de riesgo y su realidad actual de pertenecer a la comunidad LGTBI, víctima de desplazamiento forzado y defensor de derechos humanos, por lo que es totalmente vulnerable a que las amenazas realizadas se materialicen. Solicita se revoque la decisión tomada en primera instancia y en su lugar se proceda a tutelar los derechos invocados. (fls. 156-162).

**V. CONSIDERACIONES**

1. Esta Corporación es competente para conocer de la impugnación, toda vez que es el superior funcional de la autoridad judicial que profirió el fallo atacado.

2. De conformidad con lo hasta ahora expuesto, corresponde a la Sala resolver si la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN, vulnera los derechos fundamentales del accionante a la vida, integridad personal, trabajo y debido proceso, al finalizar el esquema de protección que tenía asignado; y si la acción de tutela es procedente para su protección.

3. Es suficientemente conocido que la acción de tutela es un instrumento procesal de trámite preferente y sumario, establecido por el artículo 86 de la Carta Política de 1991, con el objeto de que las personas, por sí mismas o a través de apoderado o agente oficioso, puedan reclamar ante los jueces la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando estos resulten vulnerados o amenazados de violación por la acción u omisión de cualquiera autoridad pública, o de los particulares, en los casos previstos por el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991.

4. Este mecanismo de protección es de carácter residual y subsidiario porque solo procede cuando el afectado no disponga de otro medio judicial de salvaguarda, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

5. Es obligación del juez que estudia la procedencia de la acción de tutela, tener en cuenta que es un mecanismo sumario y preferente creado para la protección de los derechos fundamentales, que se caracteriza por tener un carácter residual o supletorio, obedeciendo a la necesidad de preservar las competencias atribuidas por el legislador a las diferentes autoridades judiciales a partir de los procedimientos ordinarios o especiales, en los que también se protegen derechos de naturaleza constitucional. Por lo anterior, el recurso de amparo no puede convertirse en un mecanismo alternativo, sustitutivo, paralelo o complementario de los diversos procedimientos judiciales, salvo que dichas vías sean ineficaces, inexistentes o se configure un perjuicio irremediable. En relación con este último, se configura cuando existe el riesgo de que un bien de alta significación objetiva protegido por el orden jurídico o un derecho constitucional fundamental sufra un menoscabo. En ese sentido, el riesgo de daño debe ser inminente, grave y debe requerir medidas urgentes e impostergables. De tal manera que la gravedad de los hechos exige la inmediatez de la medida de protección.

6. En este sentido, la Corte ha expuesto 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. Al respecto el Alto Tribunal “*…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*.”[[1]](#footnote-1)

**VI. CASO CONCRETO**

1. Solicita el accionante, se ordene a la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN, realice nuevamente la evaluación del estudio de su nivel de riesgo; y, se abstenga de suspender la medida de protección, hasta que no se surta el nuevo trámite, donde se revalúen todos los hechos sobrevinientes en contra de su seguridad, pues solo se le están teniendo en cuenta los del 2016 y no los del 2017.

2. Así las cosas, en relación con la inconformidad del accionante, basta decir que el amparo solicitado resulta improcedente, pues como reiteradamente lo ha sostenido la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, en principio las controversias en torno de la legalidad de las decisiones de la administración, deben discutirse ante la jurisdicción correspondiente, sin que sea viable pretender sustituirlos por este mecanismo extraordinario habida cuenta de su carácter subsidiario, este no es el escenario para debatirlas. Ciertamente, ha sido reiterativa la doctrina de la Sala de Casación Civil en señalar que:

*“(…) las controversias en torno de la legalidad de los actos administrativos deben ser discutidas ante la jurisdicción correspondiente, no siendo viable pretender sustituir ese trámite por este mecanismo especial de amparo de las prerrogativas inherentes a las personas, pues desnaturaliza la acción constitucional consagrada en el artículo 86 de la Carta Política, pues en modo alguno puede servir de medio para ventilar controversias que no se han puesto previamente en conocimiento de la jurisdicción respectiva, habida cuenta de su carácter subsidiario”* (sentencia de agosto 23 de 2011, exp. 11001-22-03-000-2011-00942-01).

Razón por la cual se ha concluido que:

*“(…) quien a este medio acude, deb*e *recorrer primero las vías procesales que las leyes establecen para cada tipo de pretensión en los niveles y ante los funcionarios propios de cada especialidad del orden jurisdiccional; y allí subyace sin duda una finalidad de alto valor institucional que la Constitución misma prohíbe subestimar, la cual en esencia consiste en permitirle a las autoridades cumplir las funciones que la misma ley les asigna, según sea la materia sobre la cual versa un determinado conflicto”* (sentencia de 23 de agosto de 2011, exp. 13001-2213-000-2011-00168-02).

3. Ahora bien, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia en sentencia STL3502-2017, en un asunto similar al presente, expuso:

*“En el sub lite, el reclamante sostiene que a raíz de su actividad sindical ha sido víctima de amenazas contra su vida e integridad, pese a lo cual, la Unidad Nacional de Protección, mediante la Resolución 6797 del 1 de septiembre de 2016, decidió finalizar el esquema de protección que tenía asignado.*

*Al respecto, estima esta sala que no es función del juez constitucional sustituir las competencias de las autoridades administrativas a quienes el legislador les ha designado la labor de estudiar, evaluar y determinar si hay lugar o no a brindar medidas de protección personal, pues, efectivamente, es la Unidad Nacional de Protección quien tiene a su cargo el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad de las personas, grupos y comunidades que están en situación de riesgo extraordinario o extremo. Es así como, en la sentencia STL1676-2014, se consideró:*

*[...] existen autoridades especialistas en la evaluación de los riesgos de personas con particulares condiciones de vulnerabilidad, que son las competentes para determinar el nivel de riesgo y las medidas pertinentes para afrontarlo. Por ello, no puede el actor solicitar específicamente el suministro de un apoyo económico, como el apoyo de reubicación temporal, ni puede el juez de tutela controvertir o revaluar las conclusiones de los expertos en la materia, para ordenar directamente la ejecución de medidas de protección.*

*[...] la pretensión del actor de que se le asigne un esquema de seguridad determinado no resulta procedente por la vía de la acción de tutela, además de que la consideración fundamental de la providencia impugnada, relativa a que las medidas que han sido adoptadas no son adecuadas, no resulta acertada. Ello en virtud de que, se insiste, el juez de tutela no es el llamado a definir cuál programa de seguridad puede ser más eficiente en la protección de una determinada persona con condiciones especiales de vulnerabilidad, pues para ello existen otros procedimientos autónomos, técnicos y lo suficientemente idóneos.*

*Así mismo, le asiste razón a la accionada al señalar que las medidas de protección tienen un carácter temporal, en tanto deben ser evaluadas de forma periódica, para establecer si el riesgo que las sustenta conserva su vigencia, por lo que, ciertamente, no es procedente que por vía de la acción de tutela se ordene mantener un determinado esquema hasta que la jurisdicción de lo contencioso administrativo se pronuncie por vía de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.” (subrayas propias)*

4. La acción de tutela, si es que se quisiera con ella atacar el acto administrativo que decidió finalizar las medidas de protección al actor, ya se dijo es improcedente, pues para controvertir estos actos de carácter particular y concreto están previstas las acciones ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, como la de nulidad y restablecimiento del derecho, donde el actor puede solicitar la suspensión provisional del acto que inflige la vulneración a los derechos cuya protección invoca.

5. Además, si bien es cierto que el accionante interpuso recurso de reposición contra la resolución que finalizó el esquema de protección que tenía asignado, el solo cumplimiento de esa actuación no da vía para que se resuelvan sus pretensiones por el mecanismo expedito de la tutela.

6. Ahora, si la solicitud de amparo fuese estudiada como un mecanismo transitorio en procura de evitar la consumación de un perjuicio irremediable, la misma también se torna improcedente.

En criterio de la Sala, en este caso no se demostró como la supuesta vulneración de los derechos fundamentales invocados por el accionante, resulta inminente y grave, que amerite su protección de manera inmediata.

7. Se confirmará entonces el fallo impugnado.

**VII. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión Civil Familia del Tribunal Superior de Pereira, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**RESUELVE:**

**Primero:** CONFIRMAR la sentencia proferida el 18 de agosto de 2017, por el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Pereira.

**Segundo:** Notifíquese esta decisión a los interesados por el medio más expedito posible (Art. 5o., Dto. 306 de 1992).

**Tercero:** Remítase el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

Notifíquese y cúmplase

Los Magistrados,

**EDDER JIMMY SÁNCHEZ CALAMBÁS**

**JAIME ALBERTO SARAZA NARANJO**

**CLAUDIA MARÍA ARCILA RÍOS**

1. Ver entre otras, sentencias T-030 y 234 de 2015. [↑](#footnote-ref-1)