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.

Asunto : Sentencia de tutela en segunda instancia

Accionante : William Niaza Ciacama

Accionado : Unidad Nacional de Protección y otro

Radicación : 66001-31-03-002-2018-00590-01

Despacho de origen : Juzgado Segundo Civil del Circuito de Pereira

Magistrado Ponente : Duberney Grisales Herrera

Acta número : 385 de 03-10-2018

**TEMAS: DERECHOS A LA VIDA Y SEGURIDAD PERSONAL / DEBER DE PROTECCIÓN DEL ESTADO / ACTO ADMINISTRATIVO / LÍDER INDÍGENA / RAZONABILIDAD DE LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN ADOPTADAS.**

La Corte enseña que el juez de tutela no puede asumir la facultad para sustituir al juez administrativo en la definición de la validez de los actos administrativos, ni suponer que podría suspenderlos provisionalmente pues ello representaría invadir el ámbito constitucional de dicha jurisdicción; por lo tanto, tiene explicado que, por regla general, es improcedente la acción de tutela frente a ese tipo de decisiones…

… también ha señalado que existen, al menos, dos excepciones a la regla general: (i) Cuando la persona afectada no tiene un mecanismo distinto y eficaz a la acción de tutela para defender sus derechos porque no está legitimada para impugnar los actos administrativos que los vulneran o porque la cuestión debatida es eminentemente constitucional, y (ii) cuando se trata de evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

Ahora, sin necesidad de referir las características de la irremediabilidad del perjuicio, debe relievarse que la CC, de tiempo atrás y de forma reiterada, determinó que el amparo constitucional es procedente cuando trate de personas de especial protección que se enfrentan a factores de riesgo y vulnerabilidad inminentes, así: “(…) ostentar las calidades de (i) indígena; (ii) representante de una asociación indígena; (iii) calificado con un nivel de riesgo extraordinario…

… en lo atinente a la amenaza, la jurisprudencia constitucional ha establecido los siguientes criterios de evaluación: (i) La realidad de la amenaza; (ii) La individualidad de la amenaza; (iii) La situación específica del amenazado; (iv) El escenario en que se presentan las amenazas; y (v) La inminencia del peligro.

Por último, debe resaltarse que también la CC ha catalogado la calidad de líder o lideresa como una actividad riesgosa, y es por ello que estas personas gozan de una presunción de riesgo que implica que el Estado emplee los mecanismos idóneos para su protección hasta tanto se haya llevado a cabo el estudio de seguridad correspondiente, de conformidad con los criterios de eficacia, pertinencia, idoneidad, oportunidad y enfoque diferencial



REPUBLICA DE COLOMBIA

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL

SALA DE DECISIÓN CIVIL – FAMILIA – DISTRITO DE PEREIRA

DEPARTAMENTO DEL RISARALDA

Pereira, R., tres (3) de octubre de dos mil dieciocho (2018).

1. EL ASUNTO A DECIDIR

La impugnación presentada en el asunto constitucional en referencia, una vez se ha cumplido la actuación de primera instancia.

1. LA SÍNTESIS FÁCTICA

Informó el accionante que es una autoridad tradicional de la etnia Embera Chamí y es miembro activo del parlamento de la nación Embera. En el año 2015 fue incluido en el programa nacional de protección por amenazas contra su vida y se le asignó un esquema de protección consistente en dos hombres, chaleco blindado, medio de comunicación y vehículo. No obstante, la accionada con Resolución 5078 de 2017 disminuyó el servicio; y, posteriormente, con Resolución 3939 de 2018 determinó que sería brindado hasta el 09-08-2018, recurrido en reposición, mas se confirmó con la Resolución 6179 de 2018.

Agregó que mediante panfleto del 30-07-2018 las Autodefensas Gaitanistas de Colombia bloque suroccidente amenazaron a los defensores humanos y líderes sociales afrodescendientes, indígenas y campesinos, y declararon objetivo militar a nivel general a quienes participen en charlas, reuniones, asambleas u otro tipo de convocatoria, de tal suerte que su vida y seguridad personal se encuentran en riesgo (Folios 1 a 2, cuaderno No.1).

1. LOS DERECHOS INVOCADOS

Se invocaron los derechos a la vida y seguridad personal (Folio 2, cuaderno No.1).

1. LA PETICIÓN DE PROTECCIÓN

Se pretende: (i) Tutelar los derechos fundamentales; y, (ii) Ordenar a la Unidad Nacional de Protección (En adelante UNP) incluirlo en un programa de protección con el mismo esquema de seguridad del año 2015 (Folio 2, cuaderno No.1).

1. EL RESUMEN DE LA CRÓNICA PROCESAL

Con providencia del 14-08-2018 se admitió y se dispuso notificar a las partes, entre otros ordenamientos (Folio 53, ibídem); el 28-08-2018 se profirió fallo (Folios 118 a 124, ibídem); y, con proveído del 05-09-2018 se concedió la impugnación formulada por la parte actora, ante este Tribunal (Folio 131, vuelto, ibídem).

El juez de primera instancia negó el amparo porque la accionada concedió nuevamente el esquema de protección, a más de que justificó su dimisión, de conformidad con el estudio técnico del nivel de riesgo realizado al accionante (Folios 118 a 124, ib.).

El interesado impugnó la decisión porque la resolución que restituyó el esquema de protección dejó de incluir el servicio de vehículo y de otro hombre de confianza (Folio 130, ib.).

1. LA FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA PARA RESOLVER
   1. La competencia funcional. Esta Corporación judicial tiene facultad legal para resolver la controversia sometida a su consideración en razón al factor funcional, al ser superiora jerárquica del despacho que tramitó la primera instancia.
   2. El problema jurídico a resolver. ¿Es procedente confirmar, modificar o revocar la

sentencia del Juzgado Segundo Civil del Circuito de Pereira, según el escrito allegado por la parte actora?

* 1. Los presupuestos generales de procedencia
     1. La legitimación en la causa

Se cumple por activa, porque el señor William Niaza Ciacama es beneficiario de las medidas especiales de protección de su vida e integridad personal (Folios 67 a 85, cuaderno No.1.).

En el extremo pasivo, el doctor Diego Fernando Mora Arango, Director General de la UNP, en atención a que fue la autoridad que el expidió el acto administrativo que mantuvo incólume la Resolución 3939 de 2018 que había limitado el esquema de seguridad del accionante hasta el 09-08-2018 (Folio 69 a 74, ibídem), también porque dicha entidad es la encargada de articular, coordinar y ejecutar medidas de protección de los derechos a la vida, a la integridad, a la libertad y a la seguridad de personas, colectivos, grupos y comunidades (Artículo 1.2.1.4., Decreto 1066 de 2015).

También el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendaciones de Medidas (En adelante CERREM), puesto que es el encargado de definir la temporalidad de las medidas de prevención y de protección, y recomendar a la UNP, su finalización o suspensión (Artículo 2.4.1.2.38., Decreto 1066 de 2015).

* + 1. La inmediatez

El artículo 86 de la Constitución Política, regula la acción de tutela como un mecanismo para la protección inmediata de los derechos fundamentales de toda persona, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública; empero, dispone que este mecanismo *“(…) solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.”.*

Nuestra Corte Constitucional tiene establecido que: (i) La subsidiariedad o residualidad, y (ii) La inmediatez, son exigencias generales de procedencia de la acción, condiciones indispensables para el conocimiento de fondo de las solicitudes de protección de derechos fundamentales[[1]](#footnote-1).

Este último supuesto está satisfecho, pues la acción se presentó dentro de los seis (6) meses siguiente a los hechos violatorio, que es el plazo general, fijado por la doctrina constitucional[[2]](#footnote-2), pues el acto administrativo que dasató la reposición data del 27-07-2018 (Folios 69 a 74, ib.) y la tutela se presentó el 13-08-2018 (Folio 2, vuelto, ib.).

* + 1. La subsidiariedad – Acto administrativo sobre seguridad personal

La Corte[[3]](#footnote-3) enseña que el juez de tutela no puede asumir la facultad para sustituir al juez administrativo en la definición de la validez de los actos administrativos, ni suponer que podría suspenderlos provisionalmente pues ello representaría invadir el ámbito constitucional de dicha jurisdicción; por lo tanto, tiene explicado que, por regla general, es improcedente la acción de tutela frente a ese tipo de decisiones[[4]](#footnote-4)-[[5]](#footnote-5), y quien pretenda discutirlas, debe acudir al mecanismo ordinario que para tales fines exista en la jurisdicción administrativa.

Dicha Corporación[[6]](#footnote-6), luego de analizar la Ley 1437, concluyó que la tutela en principio es improcedente, porque los interesados cuentan con una herramienta judicial idónea y eficaz, que puede promover ante el juez natural, cual es, la acción de nulidad o de nulidad y restablecimiento, junto con la solicitud de medidas cautelares, y que solo podría considerarse deficiente si en juez constitucional advierte que *“(…) (i) …la aplicación de las normas del CPACA no proporcione una protección oportuna de los derechos fundamentales o (ii) cuando el contenido o interpretación de las disposiciones de dicho Código no provean un amparo integral de tales derechos (…)”*.

Además de lo anterior, también ha señalado que existen, al menos, dos excepciones a la regla general[[7]](#footnote-7): (i) Cuando la persona afectada no tiene un mecanismo distinto y eficaz a la acción de tutela para defender sus derechos porque no está legitimada para impugnar los actos administrativos que los vulneran[[8]](#footnote-8) o porque la cuestión debatida es eminentemente constitucional[[9]](#footnote-9), y (ii) cuando se trata de evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable[[10]](#footnote-10).

Ahora, sin necesidad de referir las características de la irremediabilidad del perjuicio[[11]](#footnote-11)-[[12]](#footnote-12), debe relievarse que la CC, de tiempo atrás[[13]](#footnote-13) y de forma reiterada[[14]](#footnote-14), determinó que el amparo constitucional es procedente cuando trate de personas de especial protección que se enfrentan a factores de riesgo y vulnerabilidad inminentes, así: “(…) *ostentar las calidades de (i) indígena; (ii) representante de una asociación indígena; (iii) calificado con un nivel de riesgo extraordinario; eran razones suficientes para considerar que el mecanismo judicial para impugnar medidas de protección no era idóneo ni efectivo. Lo anterior, en la medida en que se trataba de un sujeto de especial protección constitucional cuyos derechos fundamentales a la vida y a la seguridad personal estaban en riesgo (…)”* Sublínea fuera del texto original.

Por lo anterior, esta Corporación halla que este amparo supera el presupuesto de subsidiariedad, en la medida que: (i) el señor William Niaza Ciacama tiene la calidad de indígena; (ii) es el gobernador del resguardo “Suratena”, ubicado en el municipio de  Marsella, R.; y (iii) el 23-07-2018 fue calificado por el CERREM con un valor de riesgo extraordinario de 51,11%. Es desproporcionado exigir que agote el mecanismo judicial ordinario, en atención a la situación de riesgo concomitante con su condición de sujeto de especial protección constitucional.

* 1. El derecho a la seguridad y el deber de protección del Estado

De conformidad con los artículos 2 y 11 de la CP, las autoridades de la República están instituidas para proteger la vida de todas las personas residentes en Colombia. Se trata entonces de un deber inalienable del Estado, en la medida que, sin su garantía, sería imposible que los asociados puedan ejercitar algún otro derecho. Por lo tanto, es su obligación responder por intermedio de la autoridad correspondiente a los requerimientos de atención de forma cierta y efectiva cuando conozca de amenazas contra la existencia y tranquilidad de las personas que habitan zonas de confrontación o desarrollan actividades de riesgo[[15]](#footnote-15).

Ahora, en lo atinente a la amenaza, la jurisprudencia constitucional[[16]](#footnote-16) ha establecido los siguientes criterios de evaluación: (i) La realidad de la amenaza; (ii) La individualidad de la amenaza; (iii) La situación específica del amenazado; (iv) El escenario en que se presentan las amenazas; y (v) La inminencia del peligro.*“La apreciación integral y razonable de estos factores genera en la autoridad competente el deber de adoptar las medidas tendientes a otorgar protección especial a quien es objeto de amenaza”[[17]](#footnote-17)*.

Ese laborío debe ejercitarse con arreglo a la escala de riesgos y amenazas estatuido por la Alta Corporación Constitucional[[18]](#footnote-18): *“(…) 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” (...)”.* Solo así es dable proteger eficazmente el derecho a la seguridad personal, pero únicamente cuanto se trate de riesgos extraordinarios o extremos que el individuo no puede soportar.

Por último, debe resaltarse que también la CC[[19]](#footnote-19) ha catalogado la calidad de líder o lideresa como una actividad riesgosa, y es por ello que estas personas gozan de una presunción de riesgo que implica que el Estado emplee los mecanismos idóneos para su protección hasta tanto se haya llevado a cabo el estudio de seguridad correspondiente, de conformidad con los criterios de eficacia, pertinencia, idoneidad, oportunidad y enfoque diferencial[[20]](#footnote-20).

1. EL CASO CONCRETO MATERIA DE ANÁLISIS

Cuestiona el actor las Resoluciones 3939 del 28-05-2018 y 6179 del 27-06-2018 mediante las cuales se disminuyó el esquema de seguridad a un medio de comunicación, un chaleco blindado y un hombre de protección, hasta el día 09-08-2018, pues considera que su vida e integridad personal aún se encuentran en riesgo producto de la amenaza que las Autodefensas Gaitanistas de Colombia - Bloque Suroccidente, hizo a los líderes indígenas con comunicación del 30-07-2018.

Al tenor de lo reseñado, de entrada advierte esta Magistratura que la decisión recurrida será confirmada en cuanto a la desestimación de las pretensiones tutelares, pero en consideración a la marcada ausencia de los hechos vulneradores o amenazantes de los derechos constitucionales invocados.

En efecto, el interesado controvierte los mentados actos administrativos con fundamento en una supuesta amenaza de las AUC que aconteció con posterioridad a que fueran proferidos. Es evidente que se trata de una circunstancia que era imposible que las autoridades accionadas tuvieran en cuenta al momento de realizar la evaluación de riesgo, necesaria para establecer la pertinencia de la medida de protección. Endilga la afectación de derechos, sin que hayan tenido la oportunidad de hacer algún pronunciamiento.

Asimismo, se advierte la inexistencia fáctica en cuanto a que las medidas de protección solo se mantendrían hasta el 09-08-2018, toda vez que la UNP con Resolución 6330 del 01-08-2018, anterior a la promoción del amparo (13-08-2018), había determinado extenderlas por un periodo de doce (12) meses (Folios 67 y 68, ib.).

Empero lo anotado, para esta Corporación la denegación también deviene de que las accionadas hayan efectuado un correcto y razonable ejercicio de sus competencias como garantes de la seguridad del accionante. Se efectúa este análisis, como quiera que se trata de una persona de especial protección constitucional.

La UNP en la Resolución 3939 del 28-05-2018, sin mayor explicación, expuso que modificaba la medida de seguridad del accionante en atención a las recomendaciones que le había hecho el CERREM como autoridad competente (Folios 75 y 76, ib.); recurrida en reposición, se mantuvo incólume mediante la Resolución 6179 del 27-06-2018, porque las autoridades de Policía habían desvirtuado los hechos amenazantes que supuestamente habían ocurrido en los meses de enero y abril de 2018, por lo tanto, pese a su perfil alto de riesgo, podía soportarlos con las medidas de protección que se le están brindando (Folios 69 a 74, ib.). La decisión que desató el recurso contiene la motivación que se omitió realizar en el acto administrativo recurrido.

Como se advirtió, no luce arbitraria la determinación de la UNP, pues tuvo en cuenta las precisas recomendaciones de la autoridad especialista en la evaluación del riesgo (CERREM), que consideró pertinentes e idóneas en la medida que las primigenias condiciones del riesgo del evaluado no habían variado, toda vez que los supuestos hechos sobrevinientes fueron desestimados por carecer de pruebas; así, preservó la medidas que se habían dispuesto desde el año 2017 (Folio 84, vuelto, ib.).

En conclusión, las autoridades accionadas no han vulnerado los derechos a la vida y a la seguridad personal del accionante, por el contrario, han procurado su protección, con arreglo al riesgo calificado del interesado (Decreto 1066 de 2015). Ha recibido un trato diferenciado por su condición especial, incluso, tuvo un esquema de seguridad mucho más riguroso para el año 2015, pese a un riesgo extraordinario del 56,66%, que con el pasar de los años ha ido mermando, por la ausencia de nuevos hechos amenazantes.

1. LAS CONCLUSIONES

En armonía con lo afirmado se confirmará la sentencia opugnada, pero por las razones anotadas.

En mérito de lo razonado, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira, Sala de Decisión Civil - Familia, administrando Justicia, en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

F A L L A,

1. CONFIRMAR la sentencia impugnada.
2. NOTIFICAR esta decisión a todas las partes, por el medio más expedito y eficaz.
3. REMITIR este expediente, a la CC para su eventual revisión.

Notifíquese,

DUBERNEY GRISALES HERRERA

M A G I S T R A D O

EDDER JIMMY SÁNCHEZ C. JAIME ALBERTO SARAZA N.

M A G I S T R A D O M A G I S T R A D O

*DGH/ODCD/2018*

1. CC. T-324 de 1993. [↑](#footnote-ref-1)
2. CC. SU-499 de 2016. [↑](#footnote-ref-2)
3. CC. T-203 de 1993. [↑](#footnote-ref-3)
4. CC. T-315 de 1998. En el mismo sentido ver las sentencias SU-458 de 1993 y T-1998 de 2001. [↑](#footnote-ref-4)
5. CC. T-722 de 2014, T-247 de 2015 y T-572 de 2015, entre otras. [↑](#footnote-ref-5)
6. CC. T-610 de 2017 y T-471 de 2015. También la SU-011 de 2018. [↑](#footnote-ref-6)
7. CC. T- 572 de 2015. [↑](#footnote-ref-7)
8. CC. T-046 de 1995 referida en las T-722 de 2014 yT-572 de 2015, entre otras. [↑](#footnote-ref-8)
9. CC. T-100 de 1994, T-256 de 1995, T-325 de 1995, T-455 de 1996, T-459 de 1996, T-083 de 1997, SU-133 de 1998 y T-247 de 2015, entre otras. [↑](#footnote-ref-9)
10. CC. T-225 de 1993, reiterada en las T-082 de 2016 y T-095 de 2016, entre otras: según esta sentencia el perjuicio irremediable se caracteriza i) por ser inminente, es decir, que se trate de una amenaza que está por suceder prontamente; ii) por ser grave, esto es, que el daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona sea de gran intensidad; iii) porque las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable sean urgentes; y iv) porque la acción de tutela sea impostergable a fin de garantizar que sea adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad. [↑](#footnote-ref-10)
11. CC. T-095 de 2016 y T-082 de 2016, T-225 de 1993, T-1316 de 2001, T-436 de 2007, T-016 de 2008, T-1238 de 2008, T-273 de 2009,  [T-660 de 2010](http://www.lexbase.biz/lexbase/jurisprudencia/tutelas/corte%20constitucional/2010/T0660de2010.htm). T-972 de 2014. [↑](#footnote-ref-11)
12. TSP, Sala Civil – Familia. Sentencia del 05-08-2015; MP: Grisales H., exp.015-00284-00. [↑](#footnote-ref-12)
13. CC. T-924 de 2014 y T-124 de 2015. [↑](#footnote-ref-13)
14. CC. T-666 de 2017. [↑](#footnote-ref-14)
15. CC. T-981 de 2001. [↑](#footnote-ref-15)
16. CC. T-1026 de 2002. [↑](#footnote-ref-16)
17. CC. T-666 de 2017. [↑](#footnote-ref-17)
18. CC. Ob. cit. [↑](#footnote-ref-18)
19. CC. T-059 de 2012, T-078 de 2013, T-224 de 2014, T-924 de 2014, T-124 de 2015 y T-666 de 2017. [↑](#footnote-ref-19)
20. CC. T-224 de 2014. En cuanto a la atención diferencial de grupos sociales que enfrentan riesgos extraordinarios expuso: *“Este tribunal ha protegido colectivos que se encuentran en especiales circunstancias de riesgo, tales como: (i) los miembros de partidos políticos que por su orientación han sido objeto de acciones violentas; (ii) los testigos de casos de homicidios relacionados con alteraciones al orden público; (iii) los defensores de los derechos humanos; (iv) los reinsertados de grupos al margen de la ley; (v) las Comunidades de Paz; (vi) desplazados por la violencia; y (vii) los funcionarios públicos, como el caso de los jueces de la República, entre otros.”* [↑](#footnote-ref-20)