República de Colombia

Tribunal Superior de Manizales
Sala Penal

TRIBUNAL SUPERIOR DE MANIZALES
SALA DE DECISIÓN PENAL

Magistrado Ponente
CÉSAR AUGUSTO CASTILLO TABORDA
Aprobado acta Nº 182

Manizales, Caldas, ocho (08) de febrero dos mil veintidós (2022).

1. ASUNTO

Corresponde a esta Corporación resolver la impugnación interpuesta por el **Director General de Parques Nacionales Naturales de Colombia** contra el fallo de tutela proferido el 31 de diciembre de 2021 por el **Juzgado Sexto Penal del Circuito de Manizales, Caldas,** mediante el cual tuteló los derechos fundamentales a vida y dignidad humana de la señora **Luz Adriana Malaver Rojas**.

2. HECHOS Y PRETENSIONES

República de Colombia

Tribunal Superior de Manizales
Sala Penal

Refiere la accionante que ingresó a la planta de personal de Parques Nacionales Naturales el 14 de agosto de 2009 desempeñándose en carrera administrativa en el cargo de Jefe de Área Protegida, Código 2025, Grado 19.

Que estuvo por más de ocho años como jefe del Parque Nacional Natural Cordillera de Los Picachos (entre junio de 2011 y diciembre de 2020). Con ocasión de las funciones asignadas a su cargo el 3 de marzo de 2017 denunció a dos personas por daño a los recursos naturales y por ello fue objeto de un atentado terrorista en la cabaña de platanillo (Meta).

Adujo que durante el año 2018 ante el importante aumento de la deforestación en el Parque Los Picachos informó esta situación a la Oficina de Gestión del Riesgo, dependencia que hizo la respectiva denuncia y la cual derivó en un operativo policial con la captura de 8 personas, decomiso de 600 semovientes y destrucción de viviendas de invasión al interior del Parque. Por estos hechos recibió amenazas contra su vida por grupos disidentes de las FARC en las que se le prohibía expresamente “aparecer” en la zona so pena de ser asesinada junto con sus compañeros; por ello presentó la denuncia por amenazas ante la Fiscalía General de la Nación el 26 de noviembre de 2018.

República de Colombia

Tribunal Superior de Manizales
Sala Penal

Ante la gravedad de las amenazas Parques Naturales Nacionales de Colombia solicitó en su favor medidas de protección ante la Unidad Nacional de Protección y le fueron concedidas mediante Acto Administrativo 5208 de 2019. Por su nivel de riesgo considerado como extraordinario debía usar obligatoriamente chaleco antibalas en todos sus recorridos, botón de pánico, línea de teléfono celular suministrada por la UNP y acompañamiento de un integrante de la Policía Nacional a diario. Estas medidas fueron ratificadas en la Resolución 6814 de 2020.

Explica que ante el temor por las amenazas contra su vida y el riesgo que le provocaba salir a laborar en las condiciones descritas se presentó y ganó el concurso interno para cubrir el "Encargo como Jefe Protegida del PNN Los Nevados". Mediante Resolución No. 0382 del 24 de noviembre de 2020 fue designada en dicho puesto y por ello cambió su residencia a la ciudad de Manizales lo que le implicó unos costos económicos y familiares. Agregó que en vista del encargo realizado y su traslado al departamento de Caldas mediante memorial del 25 de febrero de 2021 su empleador solicitó reevaluar su nivel de riesgo ante la UNP. Pese a que el pasado 2 de diciembre fue entrevistada por la analista Sandra Rodríguez la evaluación de riesgo se hace tomando en consideración su ubicación geográfica actual.

República de Colombia

Tribunal Superior de Manizales
Sala Penal

Señala que mediante Decreto 1291 de octubre de 2021 se modificó la planta de personal de Parques Nacionales Naturales de Colombia y los cargos de Jefe de Área Protegida fueron suprimidos en el Artículo 1 y creados en el Artículo 2 con la misma denominación pero con grado salarial diferente. Que mediante la Resolución 312 del 2 de diciembre de 2021 se suprimió su **encargo** en el PNN Los Nevados y se ordenó su regreso al PNN Cordillera Los Picachos sin tener en cuenta los antecedentes fácticos que obligaron a su traslado. Aduce que esta decisión pone en riesgo su vida y la de su núcleo familiar.

Refiere que el 13 de diciembre del año en curso solicitó al Director General de la entidad prorrogar su nombramiento en el PNN Los Nevados al menos hasta que se hiciera su nueva evaluación de riesgo. Como no obtuvo respuesta interpuso acción constitucional de tutela ante la existencia de un perjuicio irremediable.

Como pretensión principal solicitó que se conceda el amparo definitivo de sus derechos fundamentales y se ordene al Director de Parques Nacionales Naturales de Colombia dictar un nuevo Acto Administrativo en el cual se ordene su traslado al cargo de Jefe de Área Protegida, Grado 21, en el PNN Los Nevados.

República de Colombia

Tribunal Superior de Manizales
Sala Penal

Subsidiariamente solicitó un amparo transitorio de sus derechos fundamentales y ordenar al Director de Parques Naturales Nacionales suspender parcialmente la Resolución 312 de 2021 en lo que respecta a la terminación de su encargo como Jefe Operativa Grado 21 en el PNN Los Nevados hasta tanto la Jurisdicción Contenciosa defina de fondo el asunto.

En escrito del 20 de diciembre de 2021 la accionante solicitó como medida provisional suspender las Resoluciones 321 y 347[1] de 2021, pues la entidad le informó que debía ejercer su cargo en el PNN Los Picachos cambiando su sede de desempeño de Neiva a Villavicencio y que además se había abierto la convocatoria para ocupar el cargo de jefe de área protegida en el PNN Los Nevados, considera que la decisión de trasladar su sitio de trabajo (de Neiva a Villavicencio) igual la revictimiza y trae afectaciones psicológicas para ella y su hijo.

Mediante auto del 21 de diciembre de 2021 se admitió la acción de tutela y se vinculó a la Unidad Nacional de Protección y a la Fiscalía General de La Nación. Mediante auto del 27 de diciembre de 2021 se integraron a la litis los aspirantes a proveer el cargo de Jefe de área protegida, Código 2025, Grado 21, en el PNN Los Nevados.

[1] Por medio de la cual se dispone su incorporación a la planta de personal de Parques Nacionales Naturales y su traslado a la sede administrativa de la Dirección Territorial Orinoquía, ubicada en la ciudad de Villavicencio –Meta.

República de Colombia

Tribunal Superior de Manizales
Sala Penal

Se dispuso que la Unidad de Parques Nacionales publicara la demanda en sus páginas web.

3. RESPUESTA DE LAS DEMANDADAS

La Dirección Nacional de Protección informó que desde el año 2019 y hasta la actualidad ha garantizado los derechos a la vida integridad personal y seguridad de la accionante, pues la misma es beneficiaria de medidas de protección por pertenecer a una de las poblaciones de riesgo extraordinario en los términos del numeral 15 de artículo 2.4.1.2.6 del Decreto 1066 de 2015.

Aclaró que implementó una serie de medidas de protección de conformidad a los estudios de nivel de riesgo realizados por el Cuerpo Técnico de Análisis de Riesgos teniendo como base la matriz avalada por la Ley y la Honorable Corte Constitucional y que en la actualidad la accionante está siendo reevaluada por temporalidad. Solicitó se declare la improcedencia de la tutela en lo que respecta a la Unidad Nacional de Protección a Víctimas pues la entidad siempre ha estado presta al cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales al atender los requerimientos de protección de la accionante.

República de Colombia

Tribunal Superior de Manizales
Sala Penal

La Fiscalía General de la Nación (Seccional Caquetá Caldas, Neiva y Meta) adujeron que revisados los sistemas de información encontraron denuncias en las que aparece como víctima la accionante. Seguidamente y tras referirse a los requisitos de procedencia de la acción constitucional alegaron la falta de legitimación en la causa por pasiva, por lo cual solicitaron su desvinculación del trámite de tutela.

Parques Nacionales Naturales de Colombia. Argumentó que mediante Resolución 1553 de 2009 la accionante fue nombrada Jefe de Área Protegida, Código 2025, grado 19 y posesionada el 18 de agosto de 2009 en el PNN Los Picachos. Expresa que a través de Resolución 382 de 2020 y acta de posesión 003 del 5 de enero de 2021 se realizó un encargo a la funcionaria en el empleo de Jefe de Área Protegida, Código 2025, grado 21, asignado al PNN Los Nevados. Que mediante Decreto 1291 de octubre de 2021 el Gobierno Nacional modificó la planta de personal de Parques Nacionales Naturales de Colombia, suprimiendo 35 cargos como Jefe de Área Protegida, Código 2025, grado 19, ordenándose a su vez crear 35 cargos de Jefe de Área Protegida, Código 2025, Grado 21 y ordenó al Director General de la Unidad proceder a la distribución de los empleos de la planta global de acuerdo con las necesidades del servicio e incorporar directamente a la planta de personal a los servidores cuyos empleos fueron suprimidos en el

República de Colombia

Tribunal Superior de Manizales
Sala Penal

artículo 1 y creados en el artículo 2 con la misma denominación, pero con grado salarial diferente mejorándolos ostensiblemente, escenario que protege sus derechos de carrera administrativa.

Reseñó que entre los empleos suprimidos se encontraba el de la accionante y por ello se procedió con su incorporación en el cargo equivalente ubicado en el PNN Cordillera de Los Picachos, mejorándose su asignación salarial y respetándose sus derechos de carrera administrativa.

Una vez se notificó a la señora Malaver Rojas el contenido de la Resolución 312 así como la 313 de 2021, en las que se le informaba que debía retornar al cargo del cuál es titular ubicado en el PNN Los Picachos en la Dirección Territorial de La Orinoquía, allegó un correo electrónico con soportes de la situación de riesgo que fue reportada en los actos administrativos Resolución No. 00005208 de 02 de agosto de 2019[2], la cual tiene vigencia de 12 meses que se cumplieron el 02 de agosto de 2020 y de la Resolución No. 00006814 de 04 de noviembre de 2020[3], vigente de 12 meses que se cumplieron el 4 de noviembre de 2021. En virtud de dicha comunicación pese a no contarse con una evaluación de riesgo

[2] "Por medio de la cual se adoptan unas medidas de Protección de acuerdo con las deliberaciones hechas por parte del Comité Especial para casos de Servidores y Ex Servidores Públicos"
[3] "Por medio de la cual se adopta la determinación hecha por parte del Comité Especial de Servidores y Ex Servidores Públicos

actualizada y con el ánimo de garantizar los derechos fundamentales a la vida e integridad de la accionante e igualmente salvaguardar sus garantías como servidora en carrera administrativa se expidió la Resolución 347 de 2021 estableciéndose de manera temporal la sede administrativa de la Dirección Territorial de La Orinoquía, en la ciudad de Villavicencio, hasta que se actualice su situación de riesgo por parte de la UNP.

Resaltó que los actos administrativos de la UNP estuvieron vigentes hasta el 4 de noviembre del presente año no teniéndose a la fecha nuevas disposiciones por parte de la entidad frente a la accionante. Por ello y en cumplimiento del Decreto 1291 se procedió a la terminación del encargo a la accionante en el PNN Los Nevados pues el empleo de jefe de área protegida, código 2025, grado 19, había sido suprimido y de mantenerlo se estaría dando pie a una situación administrativa irregular ya que la accionante es titular del mismo cargo pero en grado 21, asignado al PNN Los Picachos. Señaló que el empleo de jefe de área protegida, código 2025, grado 21 del PNN Los Nevados, se encuentra en vacancia definitiva y por ello debe ser provisto con servidores que ostentan derechos de carrera administrativa a través de concurso interno hasta tanto se provea el cargo de manera definitiva a través del concurso de méritos que debe adelantar la CNSC. Trae a colación que no procede el

encargo para el accionante al haberse nivelado los cargos siendo viable la figura sólo para quienes ocupan cargos en grados inferiores.

Solicitó al Despacho levantar la medida provisional de suspensión de efectos de la Resolución 312 y la 347 de 2021 por medio de las cuales se dispone la incorporación de la tutelante a la planta de personal de Parques Nacionales Naturales y su traslado a la sede administrativa de la Dirección Territorial Orinoquía, ubicada en la ciudad de Villavicencio – Meta por no existir vulneración de los derechos en el entendido que la Entidad actuó atendiendo las situaciones normativas para efectos del empleo de los funcionarios de carrera administrativa y ante la inexistencia de medidas de seguridad y protección vigentes para la accionante.

4. FUNDAMENTOS DE LA PROVIDENCIA IMPUGNADA

El *a quo* tuteló los derechos fundamentales a la vida y la dignidad de la accionante, ordenando que de manera transitoria y con el fin de evitar un perjuicio irremediable la entidad accionada suspendiera los efectos de los actos administrativos 312 del 02 de diciembre de 2021 y 347 del 16 de diciembre de 2021 por medio de los cuales se ordenaba el reintegro de la señora Luz Adriana Malaver a su cargo de Jefe de Área Protegida, Código 2025, Grado 21 en el

Parque Nacional Los Picachos en la Dirección Territorial de La Orinoquía, con sede administrativa en Villavicencio, Meta, y a cambio mantenerla en el cargo de Jefe de Área Protegida del PNN Los Nevados bajo modalidad diversa al encargo, por ejemplo como traslado temporal al ostentar en propiedad un cargo de similar grado, naturaleza y funciones que debería desarrollar en PNN Los Picachos **o** permitirle desarrollar sus labores en el PNN Los Picachos desde la ciudad de Manizales, elección que podrá tomar PNNC bajo su arbitrio.

El Despacho consideró que si bien le asistía razón a la entidad demandada en el sentido que estaba cumpliendo con la normatividad y que no estaban vigentes medidas de seguridad a favor de la demandante, se debía evitar que su vida corriera peligro al regresar a la sede administrativa del parque PNN Los Picachos en el departamento del Neiva. También concedió a la accionante un término de 4 meses desde la notificación del fallo para interponer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho frente a tales Actos Administrativos.

Finalmente levantó la medida provisional decretada, dejando vigente la orden emitida en la sentencia.

República de Colombia

Tribunal Superior de Manizales
Sala Penal

5. IMPUGNACIÓN

El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de Parques Nacionales Naturales de Colombia – PNNC impugnó el fallo de primera instancia. Argumentó que legalmente no es posible dar cumplimiento a la orden judicial y que la misma es contradictoria. Si se permite que la demandante desarrolle las labores de Jefe de Área Protegida, Código 2025, Grado 21, del PNN Los Picachos, desde la ciudad de Manizales se generan problemas de jurisdicción que puede conllevar ineficacia en la prestación de las funciones reglamentarias para la funcionaria. Adicionalmente, sería más efectivo que la accionante pueda desempeñar las funciones desde el Municipio de Villavicencio tal como se decidió en la Resolución No. 347 del 16 de diciembre de 2021 en razón a que las funciones naturales del Jefe del PNN Los Picachos se pueden cumplir en la ciudad de Villavicencio como se dispuso en la Resolución No. 347 del 16 de diciembre de 2021, cumpliendo la finalidad constitucional de la proyección de la vida y la dignidad de la funcionaria en razón a que las funciones naturales del Jefe del PNN Los Picachos se pueden cumplir en la ciudad de Villavicencio como se dispuso en la Resolución No. 347 del 16 de diciembre de 2021, cumpliendo la finalidad constitucional de la proyección de la vida y la dignidad de la funcionaria.

República de Colombia

Tribunal Superior de Manizales
Sala Penal

6. CONSIDERACIONES DE LA SALA

6.1. Competencia

Esta Corporación es competente para decidir la impugnación al fallo de tutela proferido por el Juzgado Sexto Penal del Circuito de Manizales, Caldas, ya que funge como su superior funcional.

6.2. Problema jurídico

Le corresponde a la Sala determinar si como lo ordenó el a quo en el presente caso procedía el amparo de los derechos fundamentales a la vida digna de la señora Luz Adriana Malaver Rojas y si las medidas que para el efecto dispuso deben ser convalidadas.

Para resolver el anterior problema jurídico la Sala debe partir de la situación concreta que rodea el caso.

Es un hecho cierto (no discutido) que la señora LUZ ADRIANA MALVER ROJAS en el paso tuvo problemas de seguridad en virtud al ejercicio de las funciones del cargo que desempeñó como servidora

pública de Parques Naturales Nacionales de Colombia. Esa situación no es desconocida por la entidad accionada ni tampoco por la Unidad de Protección, autoridad que en el año 2019 dispuso las medidas pertinentes en aras de salvaguardar la vida e integridad personal de la accionante (Resolución No. 5208 de 2019 que fue ratificada mediante la Resolución No. 6814 del 2020)

Esa situación se vio en parte superada con la reubicación temporal (nombramiento en encargo) de la señora MALAVER ROJAS en el P.N.N. Los Nevados en la ciudad de Manizales.

El regreso de la accionante al sitio de comprensión territorial en el que otrora prestaba sus servicios no fue una decisión caprichosa de la administración, sino que obedeció a razones de reestructuración administrativa que no implica la afectación de sus derechos de carrera, sino por el contrario un mejoramiento en su retribución económica.

También es un hecho no discutido que mientras la demandante prestaba sus servicios en comprensión territorial del P.N.N Los Picachos las medidas de protección que tenía dispuestas perdieron vigencia y se está a la espera de una nueva evaluación del riesgo.

Precisamente en vista de lo anterior, como lo explica la Dirección General de Parques Nacionales, mediante la resolución No. 347 se

dispuso que la señora LUZ ADRIANA MALAVER ROJAS cumpliera sus funciones desde Villavicencio.

La orden judicial que por vía de impugnación hoy se revisa deja sin efectos estas decisiones administrativas, ofreciendo de paso la alternativa de que la accionante pueda ejercer su cargo en forma remota desde la ciudad de Manizales, lo cual genera dificultades al momento de ejercer la función pública tal y como lo menciona la entidad accionada en su impugnación.

En el modelo de Estado actual, el ejercicio de la función pública está al servicio de los intereses generales. Pese a lo anterior, conforme al mismo esquema, el ser humano se ubica en el Centro del universo jurídico y por tanto sus derechos fundamentales no pueden ser desconocidos aduciendo “ciegas razones de Estado”.

Como lo recuerda el exmagistrado Eduardo Cifuentes Muñoz en un artículo publicado en la Revista de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla (la Número 6) el cambio de paradigma que implica la Constitución Política de 1991:

> “ … a la observación de que la Constitución constituye un texto integral, se sigue la ubicación de normas de ella que en abstracto, ya en concreto, corren en direcciones opuestas y hasta contradictorias. Así mismo, frente a este carácter dialéctico encontramos el principio de

efectividad de los derecho y garantías. No se puede en este contexto aplicar la fórmula de antinomias propias del Código civil y así, **la única manera de salvaguardar la supremacía e integridad de la Constitución de un lado, y la efectividad de los derecho y garantías del otro, es a través de la armonización, de la compatibilización de las normas. Este principio tiene por objeto evitar la jerarquización de derechos que uno no prevalezca sobre otro en abstracto.** El Juez de Tutela debe hacer una tarea de sopesación o de balanceo de los derechos en conflicto, para establecer el peso de cada uno en el caso concreto y **luego tratar de establecer un equilibrio que conduzca a su armonización…"**

Siguiendo esta línea de pensamiento la Sala considera que la decisión planteada por el Juez de Primera Instancia no es correcta pues conlleva una especie de coadministración del Juez de Tutela en los asuntos autónomos que por mandato constitucional y legal le corresponde decidir a la Dirección de Parques Nacionales Naturales. La jurisdicción constitucional debe ser respetuosa de la autonomía y voluntad administrativas, máxime en casos como el presente en los que el traslado de la accionante no obedece a un capricho sino a una estructuración general de la institución.

Con todo, no puede tampoco la Sala dejar de reconocer que la vida e integridad de la accionante al ejercer su función en un lugar distinto a la ciudad de Manizales, de manera especial en el vasto territorio de la Orinoquía, puede verse comprometida,

hecho que incluso en parte es reconocido por la entidad accionada al destinarle como sitio específico de trabajo la ciudad de Villavicencio. Sin embargo esta medida, aunque loable y protectora es insuficiente frente a la situación de riesgo en la que estaba la accionante antes de su traslado a Manizales, y a la que puede volver a quedar expuesta ante su inminente retorno, recuérdese que a la demandante le habían sido dispensadas serias medidas de seguridad tales como chaleco antibalas, acompañamiento policial permanente, botón de pánico y línea atención de protección de emergencia mientras prestaba sus servicios en al PNN Los Picachos.

Por consiguiente para garantizar el derecho a la integridad y vida de la accionante frente a las posibles amenazas sin sacrificar la finalidad de la función pública que es servir a la comunidad y al interés general, la Sala ordenará a la Unidad Nacional de Protección que preste a la señora Luz Adriana Malaver Rojas todas las medidas de seguridad que habían sido otorgadas mediante Resoluciones N°5208 de 2019 y 6814 de 2020, hasta tanto se actualice su evaluación del riesgo, teniendo en cuenta el sitio donde prestará sus servicio.

República de Colombia

Tribunal Superior de Manizales
Sala Penal

Así las cosas, la Sala confirmará parcialmente la decisión adoptada por el Juez de primera instancia en el sentido de tutelar los derechos fundamentales de la accionante, pero revocará los numerales segundo, tercero cuarto y quinto, para ordenar a la Unidad Nacional de Protección que retome las medidas de seguridad a favor de la señora Luz Adriana Malaver Rojas y que fueron otorgadas mediante Resoluciones 5208 de 2019 y 6814 de 2020, hasta tanto se actualice la evaluación de seguridad de la accionante y se disponga lo pertinente.

Como consecuencia de lo anterior recobran vigencia las resoluciones de Parques Nacionales Naturales N° 321 y 347 de 2021.

En razón y mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE MANIZALES, SALA DE DECISIÓN PENAL EN SEDE DE TUTELA**, Administrando Justicia en nombre de la República y autoridad de la ley

RESUELVE:

República de Colombia

Tribunal Superior de Manizales
Sala Penal

PRIMERO: CONFIRMAR parcialmente la decisión del Juzgado Sexto Penal del Circuito de Manizales Caldas que en sentencia del 31 de diciembre de 2021, tuteló los derechos fundamentales a la vida y dignidad de la señora Luz Adriana Malaver Rojas.

SEGUNDO: REVOCAR los numerales segundo a quinto de la citada providencia y a su vez **ORDENAR** a la Unidad Nacional de Protección se retome las medidas de seguridad a favor de la señora Luz Adriana Malaver Rojas y que fueron otorgadas mediante Resoluciones 5208 de 2019 y 6814 de 2020, hasta tanto se actualice la evaluación de seguridad y se disponga lo pertinente. Recobran vigencia las resoluciones de Parques Nacionales Naturales N° 321 y 347 de 2021.

TERCERO: NOTIFICAR esta decisión judicial a todos los interesados. se requiere a la Unidad de Parques Nacionales Naturales de Colombia para que publique en su página web la presente decisión, a fin que vinculados en este trámite puedan enterarse.

República de Colombia

Tribunal Superior de Manizales
Sala Penal

CUARTO: DISPONER en su oportunidad legal, el envío de las diligencias a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

César Augusto Castillo Taborda

Dennys Marina Garzón Orduña

Antonio Toro Ruíz
-Salvamento de voto-

Valentina Ríos González
Secretaria