

REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE ARAUCA
SALA ÚNICA DE DECISIÓN



Magistrada Ponente
LAURA JULIANA TAFURT RICO

PROCESO	ACCIÓN DE TUTELA DE SEGUNDA INSTANCIA
SENTENCIA	GENERAL N° 113 – SEGUNDA INSTANCIA N° 085
ACCIONANTE	FRAY DAVID AMAYA CALLEJAS
ACCIONADOS	UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN -UNP-
RADICADO	81-001-31-10-001-2023-00085-01
RADICADO INTERNO	2023-00298
PROCEDENCIA	JUZGADO PRIMERO DE FAMILIA DE ARAUCA

Aprobado por Acta de Sala **No. 472**

Arauca, Arauca, veintinueve (29) de agosto de dos mil veintitrés (2023).

I. OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede la Sala a resolver la impugnación interpuesta por la **UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN (UNP)** contra el fallo proferido el 27 de junio de 2023, por el Juzgado Primero de Familia de Arauca, que concedió de forma transitoria el amparo de los derechos fundamentales a la *vida y seguridad personal*, invocados por **FRAY DAVID AMAYA CALLEJAS** dentro de la acción de tutela que interpuso contra la recurrente.

II. ANTECEDENTES

2.1. Hechos relevantes

Refirió el accionante que desde diciembre de 2022 se desempeña como presidente de la Unión Sindical Obrera de la Industria del Petróleo -USO - Subdirectiva Arauca, por lo que constantemente debe desplazarse al sector rural donde están ubicados los complejos petroleros de Caño Limón y Caricare, para el ejercicio de sus labores.

Por Resolución No. 10294 del 8 de noviembre de 2022 la UNP dispuso su desvinculación del esquema de protección colectivo aprobado a los dirigentes sindicales de la USO-Subdirectiva Arauca, y, por tanto, finalizar las medidas individuales de protección, en razón a que el nivel de riesgo ponderado fue ordinario; decisión contra la cual interpuso recurso de reposición *«por la ocurrencia de nuevos hechos que amplían el riesgo de los dirigentes sindicales, así como por el nuevo rol de presidente del sindicato que asumí»*, que fue resuelto de manera desfavorable por Resolución No. 00360 de 8 de febrero de 2023, pero donde se dispuso remitir ese acto administrativo y sus anexos a la Subdirección de Evaluación del Riesgo para que diera apertura a una nueva orden de trabajo.

El 6 de junio de 2023, fue enterado verbalmente de una supuesta decisión de retiro del esquema de seguridad colectivo de la USO – Arauca, *«sin que se me haya notificado nueva calificación del riesgo o decisión alguna de la UNP; lo que sin lugar a dudas quebrante mis derechos al debido proceso y especialmente a la protección de mi vida e integridad personal»*, pues es de público conocimiento que por su labor en defensa de los derechos humanos de los trabajadores del sector petrolero en el Departamento de Arauca, se encuentra en *«grave riesgo para su vida e integridad personal»*.

Fue así, que mediante oficio DC-USO- 104 A-2022 de 15 de noviembre de 2022, la USO – Subdirectiva Arauca informó a la UNP, la grave situación de violencia que sufre el Departamento de Arauca y el riesgo extraordinario al que se someten los directivos de la USO – Arauca, *«haciendo hincapié en que se disminuyeron las medidas de seguridad asignadas al esquema colectivo de la USO»*.

Reprocha que la UNP omite y desconoce los acontecimientos recientes de amenazas, entre ellas, la realizada por el grupo al margen de la ley ELN, a finales de enero de 2023, en el que impuso restricciones en el desplazamiento en las áreas aledañas a los complejos petroleros que opera la sociedad Sierracol en este territorio, para lo cual anexó copia del comunicado del grupo armado; situación que, a su vez, fue expuesta en la

Alerta Temprana No.011 del 23 de marzo de 2023, por la Defensoría del Pueblo.

Por lo anterior, el accionante solicitó la protección de sus derechos fundamentales a la «*vida, seguridad e integridad personal y asociación sindical*» y, en consecuencia, se ordene a la **UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN (UNP)** «*que de forma inmediata le asigne un esquema de seguridad (...), o como mínimo se me integre al esquema colectivo de seguridad existente para directivos de la USO- Subdirectiva Arauca*».

Como soporte de sus pretensiones aportó copia de las resoluciones aludidas, oficio DC-USO- 104 A-2022 de 15 de noviembre de 2022 expedido por la USO-Subdirectiva Arauca, Alerta Temprana No.011 de 23 de marzo de 2023 de la Defensoría del Pueblo, panfleto de 26 de enero de 2023 del ELN y constancia de registro y modificación de la junta directiva de la USO-Subdirectiva Arauca de 14 de diciembre de 2022 ante el Ministerio del Trabajo.

2.2. Sinopsis procesal

El 13 de junio de 2023¹ la acción constitucional fue asignada por reparto al Juzgado Primero de Familia de Arauca, autoridad judicial que mediante auto de 14 de junio de 2023² dispuso admitirla y vincular a la Unión Sindical Obrera de la Industria del Petróleo.

Notificada la admisión, las entidades llamadas al proceso se pronunciaron en los siguientes términos:

2.2.1. Unidad Nacional de Protección (UNP)³

Informó que desde el 2015 ha sido garante de los derechos fundamentales del actor; sin embargo, en el último estudio del nivel de

¹ Cuaderno del Juzgado. 08ActaReparto.

² Cuaderno del Juzgado. 10AutoAdmisorio.

³ Cuaderno del Juzgado. 17RespuestaUNP.

riesgo (2022) el CERREM lo validó como ordinario, por lo que se expidió la Resolución No. 10294 del 8 de noviembre de 2022, que se encuentra suficientemente motivada, dado que se indicaron las labores de campo realizadas y las razones por las cuales se determinó finalizar las medidas de protección; acto que, a su vez, se mantuvo incólume por la Resolución No. 00360 de 8 de febrero de 2023 al resolver el recurso de reposición interpuesto por el promotor.

Explicó que las citadas resoluciones se encuentran ajustadas a derecho y gozan de presunción de legalidad y acierto, y que no es procedente de manera directa pretender por esta vía la implementación de medidas de protección, pues con ello se desconocería no solo el carácter subsidiario de la acción de tutela, sino además la competencia del CERREM para tales efectos.

Finalmente informó que mediante Orden de Trabajo No. 558332 de 2023, el CERREM dio inicio a nuevo estudio del riesgo, conforme se ordenó en la Resolución 00360 de 8 de febrero de 2023.

2.2.2. Unión Sindical Obrera de la Industria del Petróleo⁴

Certificó que ciertamente el accionante se desempeña como Presidente de la Subdirectiva Arauca y coadyuvó la acción de tutela ante el riesgo latente en el que se encuentra el accionante por carecer de medidas de protección, *«toda vez que de forma permanente, debe desplazarse a los sectores de operación de los campos petroleros en el Departamento de Arauca, en desarrollo de la actividad propia de defensa de derechos humanos de los trabajadores afiliados y del ejercicio sindical»*.

2.3. La decisión recurrida⁵

Mediante providencia del 27 de junio de 2023 el Juzgado Primero de Familia de Arauca concedió de forma transitoria la protección de los

⁴ Cuaderno del Juzgado. 20RespuestaUSO.

⁵ Cuaderno del Juzgado. 22Sentencia.

derechos fundamentales a la vida y seguridad personal del accionante y, en consecuencia, dispuso:

«Segundo. ORDENAR a la **UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN**, que hasta tanto culmine el nuevo estudio de evaluación del riesgo le garantice y brinde el esquema de seguridad personal, que se le venía brindando al señor **FRAY DAVID AMAYA CALLEJAS**, identificado con C. de C. No. 17.596.179.

Tercero. ORDENAR a la **UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN -UNP** para que le dé prioridad a la evaluación del riesgo del actor y a más tardar y dentro del término de quince (15) días siguientes a la notificación de la sentencia de defina y determine el esquema de seguridad del señor **FRAY DAVID AMAYA CALLEJAS**, teniendo en cuenta que se desempeña como presidente del sindicato de la USO en territorio en donde el orden público constantemente se ve alterado, en armonía con lo expuesto en la parte motiva.

Cuarto. CONMINAR al señor **FRAY DAVID AMAYA CALLEJAS**, identificado con C. de C. No. 17.596.179, para que le presta y brinde la colaboración que demanda la accionada, **UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN**, para que revise, estudie y determine con fundamento en el nivel de riesgo el esquema de seguridad que amerita el señor **FRAY DAVID AMAYA CALLEJAS**, identificado con C. de C. No. 17.596.179, teniendo en consideración las circunstancias expuestas.

Quinto. ORDENAR a la accionada, **UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN** para que, en virtud de la orden aquí impartida allegue con destino al proceso de la referencia, copia del cumplimiento de lo aquí ordenado».

Como eje central de su argumentación, indicó la juez de primera instancia que estaba suficientemente demostrado que «se le retiró el esquema de seguridad al actor con motivo de la validación de su nivel de riesgo como ORDINARIO, pese a que es un hecho notorio que el orden público en el Departamento de Arauca, se encuentra alterado debido a los enfrentamientos entre grupos al margen de la ley».

En efecto, señaló que en el Departamento de Arauca operan grupos al margen de la ley, los que a través de panfletos y hechos como los dados a conocer por parte de la USO a la UNP en el mes de noviembre de 2022, y en las alertas tempranas dadas por la Defensoría del Pueblo, amenazan y ponen en riesgo la vida e integridad de las personas que ejercen labores sindicales y de defensa de los derechos humanos, en todo el territorio nacional, hechos que no fueron tenidos en cuenta por la UNP, pese a que fueron expuestos por el accionante.

Por lo que concluyó que era *«razonable, prudente y equitativo que al presente caso se le dé un tratamiento con enfoque diferencial, en virtud de que la persona que invoca el amparo es miembro activo del sindicato de la USO. A lo que se suma el hecho de que se haya incrementado el número de secuestros en el departamento hechos conocidos a nivel departamental y nacional»*.

2.4. La impugnación⁶

La UNP impugnó la decisión de primera instancia, informó que la orden de trabajo para una nueva evaluación del riesgo se encuentra en la etapa final, pendiente de presentación del caso ante el CERREM.

En todo caso, se opuso a la orden tutelar, en síntesis, porque *«se está desconociendo el nivel de riesgo de su último estudio, el cual arrojó un nivel de riesgo ORDINARIO, el cual no comporta la obligación de otorgar medidas de protección, pasando por alto los estudios realizados por la autoridad administrativa que hacen los expertos de la materia»*.

III. CONSIDERACIONES

3.1. Competencia

Es competente este Tribunal para desatar la *impugnación* formulada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, reglamentario del artículo 86 de la Carta Política.

3.2. Problema jurídico

Corresponde a esta Corporación determinar si es procedente confirmar la orden del juez de primer nivel, que concedió transitoriamente el amparo de los derechos fundamentales del accionante, o si, por el

⁶ Cuaderno del Juzgado. 27EscritoImpug.UNP.

contrario, debe revocarse, conforme las alegaciones exculpatorias de la entidad accionada.

3.3. Requisitos de procedibilidad

De manera preliminar verificará esta Sala si la acción de tutela cumple con los requisitos de procedibilidad.

Sin necesidad de ahondar en mayores consideraciones, se encuentran cumplidos los presupuestos generales para la procedibilidad de la acción de tutela, pues se encuentran acreditadas la legitimación en la causa por *activa*⁷ y *pasiva*⁸, al igual que la *relevancia constitucional*⁹ e *inmediatez*¹⁰.

Respecto al presupuesto de la *subsidiariedad* de la acción de tutela, la Corte Constitucional ha advertido de manera insistente, que la protección constitucional es un mecanismo *residual* y *subsidiario* empleado ante la *vulneración o amenaza de derechos fundamentales* cuando no se cuente con mecanismos legales de defensa, salvo que se esté en presencia de un *perjuicio irremediable*, evento en el cual podrá estudiarse su viabilidad como *mecanismo transitorio*. La tutela reconoce la validez y viabilidad de los recursos ordinarios creados en defensa de los derechos de las personas, de allí la preeminencia legal de su empleo y el carácter suplementario del amparo constitucional.¹¹

Ahora bien, en el caso de interposición de acciones de tutela para controvertir las determinaciones adoptadas por la **UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN (UNP)** a través de actos administrativos, ha resaltado la Corte Constitucional que este mecanismo excepcional, en ocasiones, puede desplazar a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contemplada

⁷ A cargo del accionante FRAY DAVID AMAYA CALLEJAS.

⁸ De la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN – UNP, entidad que en los términos del artículo 1° del Decreto. 2591/1991 puede ser sujeto pasivo de esta acción constitucional, en su condición de Autoridad Pública.

⁹ Al alegarse la presunta trasgresión de derechos fundamentales a la vida y seguridad personal.

¹⁰ Por cuanto fue interpuesta en un término razonable, oportuno y proporcional al acontecimiento que inició esta acción.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia T-682 de 2011. M.P. Nilson Pinilla Pinilla - T-580 de julio 26 de 2006, M. P. Manuel José Cepeda

en la jurisdicción contenciosa administrativa, ya que en virtud de las condiciones especiales de las personas que reclaman la protección y las circunstancias apremiantes de seguridad que atraviesan, dicha acción ordinaria no resulta idónea ni eficaz, pues la duración del trámite puede conducir incluso a una afectación grave del derecho fundamental a la vida.

Así las cosas, entrará la Sala a resolver la impugnación presentada por la accionada.

3.4. El alcance que en materia jurisprudencial ha definido la Corte Constitucional sobre el derecho a la seguridad personal

Del artículo 3° de la Declaración de los Derechos Humanos nacen derechos fundamentales, por cuanto prescribe esta preceptiva que: «*todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona*», los que fueron acogidos por Colombia e incorporados a nuestra ordenamiento jurídico; por lo cual la seguridad personal se encuentra inmersa en el artículo 2° de la Constitución Política, como uno de los fines esenciales del Estado, seguridad que se brinda con la protección de los derechos a la *vida* y la *integridad personal*, siendo esta una obligación primaria de las autoridades, quienes deben brindar la protección de todas las personas residentes en Colombia, en sus vidas y en sus demás derechos.

Igualmente, la Corte Constitucional ha dicho que corresponde al Estado garantizar la primacía e inviolabilidad del derecho a la *vida*, como quiera que «***constituye la base para el ejercicio de los demás derechos. Es decir, la vida misma es el presupuesto indispensable para que haya titularidad de derechos y obligaciones***». Igualmente sostiene que la protección y el respeto de este derecho fundamental guarda una relación intrínseca con la garantía a la *seguridad personal*.

Sobre el punto precisó, mediante sentencia T-591 de 2013¹², la triple connotación jurídica de la que goza el derecho a la *seguridad personal*, como

¹² Corte Constitucional, sentencia del 30 de agosto de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo.

i) valor constitucional, ii) derecho colectivo y iii) fundamental; línea de pensamiento que indica que ésta prerrogativa individual se encuentra instituida como aquella garantía o facultad que le asiste a todo particular o conglomerado social de acudir ante las autoridades o el Estado en busca de protección, **cuando estén expuestos a amenazas que afecten sus derechos fundamentales**, concretamente su *vida e integridad personal*, con ocasión de las funciones desarrolladas, ya sea en el marco del conflicto, por la ubicación del lugar donde las realiza o por la naturaleza misma del cargo desempeñado, como es el caso de los defensores de derechos humanos y funcionarios públicos, entre otros.

3.5. Del procedimiento ordinario establecido por la UNP para garantizar la seguridad de los ciudadanos que se encuentran en riesgo de sufrir daños contra su vida, integridad, libertad y seguridad personal.

El Estado Colombiano, en pro de materializar la salvaguarda de todos los residentes en el territorio nacional, y con el fin de adelantar las funciones relacionadas para la ejecución de planes, programas, proyectos, acciones y estrategias orientadas para tal fin, emitió el Decreto 4065 de 2011, mediante el cual se creó la **UNP**, estableciendo en el artículo 3° de dicha norma que esta entidad especializada es la encargada de coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección a quienes determine el Gobierno Nacional.

Teniendo en cuenta las competencias asignadas a la **UNP**, se estableció por dicha autoridad administrativa un procedimiento ordinario para que las personas que consideren cumplir con una serie de requisitos, ingresen al programa de protección, dicho trámite se encuentra regulado en el artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015¹³, estableciéndose lo siguiente:

«El procedimiento ordinario del programa de protección es el siguiente:

¹³ Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior

1. Recepción de la solicitud de protección y diligenciamiento del formato de caracterización inicial del solicitante, por parte de la Unidad Nacional de Protección.
2. Análisis y verificación de la pertenencia del solicitante a la población objeto del programa de protección y existencia del nexo causal entre el riesgo y la actividad que este desarrolla.
3. Traslado al Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información – CTRAI.
4. Presentación del trabajo de campo del CTRAI al Grupo de Valoración Preliminar.
5. Análisis de caso en el Grupo de Valoración Preliminar.
6. Valoración del caso por parte del CERREM.
7. Adopción de medidas de prevención y protección por parte del Director de la Unidad Nacional de Protección mediante acto administrativo.
8. El contenido o parte del contenido del acto administrativo de que trata el numeral anterior será dado a conocer al protegido mediante comunicación escrita de las medidas de protección aprobadas. En los casos en que el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM no recomiende medidas en razón a que el riesgo del peticionario fue ponderado como ordinario, se dará a conocer tal situación a través de comunicación escrita.
9. Implementación de las medidas de protección, para lo cual se suscribirá un acta en donde conste la entrega de estas al protegido.
10. Seguimiento a la implementación.

11. Reevaluación.

Parágrafo 1. La realización de la evaluación del riesgo, cuando haya lugar a ella, es un requisito sine qua non para que el caso pueda ser tramitado y se puedan asignar medidas de protección.

Parágrafo 2. El nivel de riesgo de las personas que hacen parte del Programa de Protección será revaluado una vez al año, o antes si existen nuevos hechos que puedan generar una variación del riesgo.

Parágrafo 3. Las medidas de protección solo podrán ser modificadas por el CERREM cuando exista una variación de las situaciones que generaron el nivel de riesgo.

[...].

Sobre las atribuciones del Grupo de Valoración Preliminar y el término con el que cuenta para la elaboración de la respectiva evaluación o **reevaluación**, según el caso, el artículo 2.4.1.2.35 *ibídem*, determina:

«Artículo 2.4.1.2.35. Atribuciones del Grupo de valoración preliminar. Son atribuciones del Grupo de valoración preliminar:

1. Analizar la situación de riesgo de cada caso, según la información provista por el CTRAI.
2. Presentar al CERREM la determinación sobre el nivel de riesgo y un concepto sobre las medidas idóneas a implementar.
3. **Elaborar, en un plazo no mayor de 30 días hábiles, la evaluación y reevaluaciones de nivel riesgo, contados estos a partir del momento en que el solicitante expresa su consentimiento por escrito para tal fin.**
4. Darse su propio reglamento».

Al respecto, la Corte Constitucional ha establecido:

*«El procedimiento para acceder a medidas de protección está definido por la ruta de protección que empieza cuando una persona en riesgo radica una solicitud de protección a la U.N.P. **Esta ruta de protección también se activa cuando se debe realizar un nuevo procedimiento de evaluación del riesgo, esto es, una vez al año o antes si existen nuevos hechos que puedan generar una variación en la ponderación del riesgo***

La unidad de Gestión del Servicio – dependencia que recibe la solicitud – analiza la competencia de la U.N.P. teniendo en cuenta las poblaciones objeto del programa.

La solicitud es enviada al Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información (CTRAI), encargado de realizar todo el trabajo de campo para la verificación de la información con las entidades competentes y el diligenciamiento del Instrumento Estándar de Valoración de Riesgo concebido por la Corte Constitucional mediante el Auto 266 de 2009, necesario para la verificación del respectivo caso, con el fin de ser analizado por el Grupo de Valoración Preliminar, esta conformado por personal de la Unidad Nacional de Protección y de la Policía Nacional.

El Grupo de Valoración Preliminar sesiona con la participación de 9 entidades, 5 de carácter permanente y 4 como invitados especiales, quienes conjuntamente analizan la situación de riesgo de cada caso de acuerdo a la información que suministra el CTRAI para presentar el concepto de nivel de riesgo emitido en materia de medidas idóneas ante el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM) o al comité especial para servidores o ex servidores públicos.

El CERREM que está compuesto por 13 entidades, 5 miembros permanentes y 8 entidades invitadas, tiene como objeto llevar a cabo la valoración integral del riesgo, así como la recomendación de medidas de protección y acciones complementarias, teniendo en cuenta el concepto y las recomendaciones del GVP, así como los insumos que aportan los delegados de las instituciones que lo conforman en el marco de sus competencias para la decisión de la adopción de las medidas o las posibles acciones complementarias que se requieran de acuerdo al tipo de población atendida. De esta manera el CERREM toma una decisión final respecto al caso, la cual es notificada al Director de la Unidad Nacional de Protección mediante acta, con el fin de implementar de manera inmediata las medidas de protección al peticionario.

Para los casos de servidores y ex servidores públicos, se adoptó un comité especial, es así como el parágrafo 4° del señalado decreto establece que: “surtida la instancia del Grupo de Valoración Preliminar, serán presentados individualmente ante un Comité especial conformado por el Director de la Unidad Nacional de Protección o su delegado, el Director de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional o su delegado, y el Subdirector de Evaluación de Riesgo de la Unidad Nacional de Protección o su delegado, quienes definirán las medidas a implementar.”

(...)

El contenido o parte del contenido del acto administrativo será dado a conocer al protegido mediante comunicación escrita, con las medidas de protección aprobadas. En los casos en que el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM – o el comité especial para servidores y ex servidores públicos no recomienden medidas en razón a que el riesgo del peticionario fue ponderado como ordinario, se dará a conocer tal situación a través de comunicación escrita.

En conclusión, se deben distinguir tres momentos: (i) cuando el Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información (CTRAI) recolecta y analiza pruebas basado en procedimientos técnicos; (ii) cuando el Grupo de Valoración Preliminar emite un concepto sobre el nivel de riesgo de la persona, ponderándolo como ordinario, extraordinario o extremo (...)»¹⁴

De conformidad con esos derroteros legales y jurisprudenciales, se extrae que para que una persona sea favorecida con las medidas de protección por parte del Estado, en razón a la condición especial de riesgo en la que pueda encontrarse por la condición que ostenta o por pertenecer algún grupo poblacional llamado a recibir este beneficio, deberá activarse, a partir de la solicitud del interesado, una serie de procedimientos necesarios e indispensables en los que intervienen varios organismos y equipos interdisciplinarios con el fin de determinar la matriz de riesgo en la que se encuentra el posible afectado, para con base en ello adoptar las medidas correspondientes en procura de conjurar el peligro que pueda padecer.

3.5. Caso concreto.

En el evento bajo estudio, revisadas las alegaciones y pruebas allegadas al expediente, no existe controversia alguna en cuanto a que el accionante en el 2022 contaba con la asignación de un esquema colectivo de protección por parte de la UNP, orientado a proteger su integridad y vida porque, en su momento, se estableció que existían razones fundadas que lo ubicaban en una situación de riesgo. Sin embargo, la misma entidad, en cumplimiento de sus funciones y de la normatividad aplicable, debe realizar cada año un estudio técnico actualizado de las condiciones de vida del ciudadano para determinar si es procedente mantener, variar o retirar las medidas especiales de seguridad, todo de conformidad con los Decretos 1066 de 2015, 567 de 2016 y 1139 de 2021.

Para cumplimiento de lo anterior, la UNP dispuso de las indagaciones del Cuerpo Técnico de Análisis de Riesgo CTAR, las entrevistas hechas al accionante, la información suministrada por las entidades y autoridades consultadas, la situación específica «como Fiscal» de la USO-Subdirectiva de

¹⁴ Sentencia T-591 de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo.

Arauca que desempeña el actor, todo lo cual pasó a estudio del Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas -CERREM- de la UNP, que en sesión del 24 de octubre de 2022 «validó el nivel de riesgo del señor FRAY DAVID AMAYA CALLEJAS, como ORDINARIO» y recomendó «...desvincular al señor Fray David Amaya Callejas (...) del esquema de protección colectivo aprobado para los dirigentes sindicales de la Subdirectiva USO – Arauc. Finalizar como medidas individuales un (1) chaleco blindado y un (1) medio de comunicación», derivando en la Resolución 00010294 de 8 de noviembre de 2022 mediante la cual se acogió dicha recomendación; acto administrativo contra el cual el accionante interpuso recurso de reposición con fundamento en que su condición dentro de la organización sindical se había modificado, debido a su designación como presidente de la Subdirectiva Arauca, así como los informes expedidos por la Defensoría del Pueblo sobre «la grave situación de resquebrajamiento en materia de seguridad y de violaciones de derechos humanos».

Por Resolución 00360 de 8 de febrero de 2023, la UNP decidió no reponer la Resolución 00010294, porque «el beneficiario no manifestó en su recurso ninguna situación de amenaza o riesgo sobreviniente, diferentes a los ya analizados en la sesión realizada por parte de los miembros del CERREM»; no obstante, «siendo garantista de los derechos fundamentales del hoy recurrente», en el numeral tercero de su parte resolutive dispuso:

«ARTÍCULO 3. Comunicar a la Subdirección de Evaluación del Nivel de Riesgo – Cuerpo Técnico Análisis del Riesgo – CTAR, este acto administrativo con sus anexos, para que se de apertura a una nueva orden de trabajo, teniendo en cuenta lo ordenado por este Despacho».

Frente a este escenario, el juez de primera concedió transitoriamente el amparo y ordenó a la UNP reestablecer las medidas de protección a favor del accionante hasta tanto se definiera la nueva revaluación del riesgo dispuesta por la citada resolución, dada su condición de dirigente sindical y del incremento de la inseguridad en el Departamento de Arauca.

Decisión que recurrió la UNP insistiendo en que su decisión de finalizar las medidas de protección se encuentra ajustada a derecho y al procedimiento respectivo.

En efecto, el accionante acreditó que desde el 1 de diciembre de 2022 fue designado como presidente la junta directiva de la Subdirectiva Arauca de la USO, según constancia de registro ante el Ministerio del Trabajo¹⁵; que el 15 de noviembre de 2022, dicha Subdirectiva envió oficio DC-USO- 104 A-2022¹⁶ a la UNP informando, entre otros, sobre el incremento de la inseguridad en el departamento de Arauca a manos de grupos armados al margen de la ley y que su *«sede está siendo acechada por sujetos armados, los cuales, hemos tratado en interponer denuncia ante la URI y no ha sido posibles, pues según manifiestan sus funcionarios que esta Unidad no está creada para hacer prevención de delitos, sino que ataca el delito como tal. Ante esta situación en nuestra sede reposan videos de personal que han sacado armas en nuestros predios, dando claridad que no ha habido amenaza directa a alguno de nuestros miembros, pero si se evidencia que están asediando nuestra sede»*; que el 30 de marzo de 2023 la Defensoría del Pueblo emitió la Alerta Temprana¹⁷, donde se advierte como población en situación de riesgo, entre otros, los *«líderes políticos, sociales, comunitarios y defensores de derechos humanos»* y los *«trabajadores de la industria petrolera»*; y panfleto expedido en enero de 2023 por el grupo armado al margen de la ley ELN, sobre *«suspensión»*, bajo amenaza, de la movilidad para trabajadores de la industria del petróleo.

Bajo ese panorama, considera la Sala que si bien es cierto la decisión de la **UNP** se encuentra ajustada al ordenamiento jurídico, pues en el ejercicio de sus funciones ordenó la reevaluación del nivel riesgo del ciudadano, adelantando el procedimiento respectivo y culminando con la emisión de un acto administrativo que tomó una decisión de fondo debidamente motivada, que fue recurrida por el interesado y se mantuvo incólume, también lo es que el accionante acredita nuevas circunstancias

¹⁵ Cuaderno del Juzgado. 07Anexo5Demanda.

¹⁶ Cuaderno del Juzgado. 03Anexo1Demanda.

¹⁷ Cuaderno del Juzgado. 05Anexo3Demanda.

de riesgo y amenaza en atención al contexto en el cual desempeña sus funciones como dirigente sindical en su calidad de actual presidente de la USO-Subdirectiva Arauca, que amerita la protección transitoria concedida en primera instancia, mientras se define una nueva reevaluación de su nivel de riesgo, conforme se ordenó en la Resolución 00360 de 8 de febrero de 2023.

Al respecto, se recuerda que según la jurisprudencia constitucional *«las autoridades deben tener en cuenta la condición de quienes se ven expuestos a soportar mayores cargas en la garantía de sus derechos fundamentales, así como la situación y el contexto específico que los rodea»*¹⁸; y en el mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos - CIDH, mediante comunicado de prensa No. 008 del 15 de enero de 2019, al pronunciarse sobre la situación de las personas defensoras de derechos humanos, **líderes** y lideresas sociales, comunales, políticas y **sindicales**, entre otros, en Colombia, resaltó la importancia que tiene profundizar el análisis de contexto para la evaluación del riesgo y para la adopción de las medidas de protección, bajo un enfoque diferenciado que tenga en cuenta las circunstancias particulares de quien requiere la protección y el lugar en que ejerce sus funciones o labores.

En esa oportunidad, la Corte Interamericana de Derechos Humanos - CIDH recordó el cuestionamiento hecho por las organizaciones de la sociedad civil sobre la eficacia de las medidas de protección otorgadas por la UNP; en particular, sobre el análisis de riesgo, los retrasos y la implementación de medidas de protección, así como los procedimientos de levantamiento de medidas.

El organismo internacional insistió en la obligación del Estado colombiano de profundizar en el análisis de contexto de quienes son objeto de amenazas que comprometen su integridad personal y de fortalecer la coordinación entre las autoridades a nivel central y local para que estas

¹⁸ Corte Constitucional, sentencia T-388 de 2019.

últimas aporten información valiosa para reducir el riesgo mediante la adopción de medidas preventivas y de protección.

Por todo lo anterior, si bien la jurisprudencia constitucional ha establecido que son las autoridades competentes y no los jueces constitucionales, los llamados a realizar los estudios de seguridad personal e identificar los factores de riesgo a que se exponen los posibles beneficiados:

“De otro lado, cuestionar la efectividad del estudio de seguridad, para que sea el juez de tutela el que lo realice o lo evalúe, carece de sentido en cuanto a la naturaleza misma del requisito. El cual como se dijo pretende ser objetivo, justamente para conjurar de manera efectiva el riesgo de los ciudadanos pertenecientes o no a población vulnerable. Lo anterior resulta lógico, pues el estudio de nivel de riesgo sólo puede tener un resultado confiable cuando se hace por las autoridades encargadas de la seguridad de los ciudadanos. Por ello, el juez de tutela, cuya función no es la seguridad personal de los ciudadanos colombianos, no podría de manera confiable y eficaz determinar quién necesita medidas especiales de protección y quién no”¹⁹.

Es también obligación del Estado amparar a las personas que se encuentran en situación de riesgo, por lo que se confirmará la protección transitoria concedida en primera instancia, teniendo en cuenta el cargo que actualmente desempeña el accionante en la organización sindical USO, así como la alerta temprana expedida recientemente por la Defensoría del Pueblo y las presuntas amenazas que ha hecho el grupo armado al margen de la ley ELN a los trabajadores de la industria petrolera.

Además, como tal protección debe brindarse de manera oportuna, idónea y eficaz, es decir, que las medidas tienen que ser otorgadas de manera ágil y expedita puesto que su propósito es prevenir la materialización de los riesgos o mitigar los efectos de su eventual consumación, al tiempo que deben ser adecuadas a la situación adaptándose a las condiciones particulares de los protegidos, y manteniéndose mientras subsistan las circunstancias de peligro, se confirmará la orden relacionada con ordenar a la UNP que priorice la reevaluación del riesgo del actor y dentro del término de 15 días defina y determine el esquema de seguridad a que hubiere lugar a favor del accionante, ello si se tiene en cuenta que desde el 8 de febrero de

¹⁹ Corte Constitucional, sentencia C-190 de 2014.

2023 con la expedición de la Resolución 00360, la UNP dispuso iniciar esa nueva orden de trabajo.

Consecuentemente, esta Sala confirmará la decisión de primera instancia.

IV. DECISIÓN

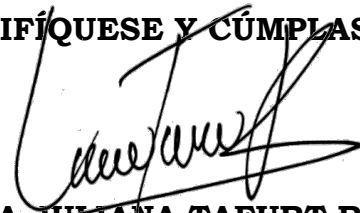
En mérito de lo expuesto, la **Sala Única del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Arauca**, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

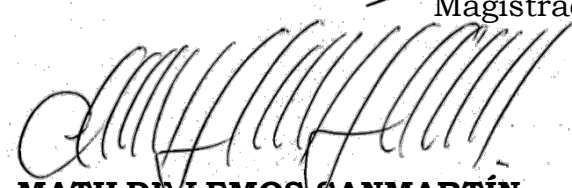
RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el fallo de tutela proferido el 27 de junio de 2023 por el Juzgado Primero de Familia de Arauca, de conformidad con las razones previamente expuestas.

SEGUNDO: NOTIFÍQUESE esta decisión a las partes y al juzgado de conocimiento y **REMÍTASE** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, de ser excluido, archívese.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


LAURA JULIANA TAFURT RICO
Magistrada Ponente


MATILDE LEMOS SANMARTÍN
Magistrada

ELVA NELLY CAMACHO RAMÍREZ
Magistrada
(Salvamento de voto)