

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° 066 - SEGUNDA INSTANCIA N° 053
ACCIONANTE	JOHONY OMAR DÍAZ
ACCIONADOS	UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN
RADICADO	81-736-31-84-001-2023-00136-01
RADICADO INTERNO	2023-00151

Proyecto aprobado por Acta de Sala No. **265**

Arauca (A), diez (10) de mayo 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)** en contra del fallo proferido el 10 de febrero de 2023 por el Juzgado Promiscuo de Familia del Circuito de Saravena, dentro de la acción de tutela promovida por José Luis Lasso Fontecha, Personero Municipal de Saravena y quien actúa como agente oficioso de **JOHONY OMAR DÍAZ**, en contra de la recurrente, trámite al que fueron vinculados la POLICÍA NACIONAL – ESTACIÓN DE POLICÍA DE ARAUCA.

II. ANTECEDENTES

2.1. La tutela en lo relevante¹

De la lectura del escrito de demanda y la revisión de las pruebas allegadas se desprenden como fundamentos fácticos relevantes los siguientes:

¹ Cuaderno del Juzgado. 02AccionTutela.

Refirió el accionante que fue presidente de Asojuntas y actualmente se desempeña como delegado de la Asociación de Juntas de Acción Comunal del Municipio de Saravena.

Expresó que, con ocasión de su actividad como líder social, comunal y defensor de derechos humanos ha sido víctima de numerosas amenazas contra su vida y la de su familia, a lo que se suma el recrudecimiento del conflicto armado que padece el Departamento de Arauca desde inicios de 2022, razón por la cual la UNP mediante trámite de emergencia le asignó un esquema de protección conformado por dos (2) hombres de protección y un (1) vehículo blindado.

Indicó que hasta el 8 de febrero de 2023 le implementaron el segundo escolta, y a la fecha de interposición de la tutela no le han notificado la respectiva resolución ni le han suministrado el vehículo de protección *«obligándolo a transitar en transporte público y como los hombres de protección le dicen que no lo pueden acompañar en transporte público por prohibición de su empresa y directrices de la UNP, se ha visto obligado en varias ocasiones a transitar solo o decidir no viajar, afectando gravemente su derecho a la libertad de locomoción y trabajo»*.

Expuesto lo anterior, pidió la protección de los derechos fundamentales a *la vida, integridad personal, seguridad, libertad de locomoción, trabajo e igualdad* y, en consecuencia, se ordene a la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN (UNP) que *«que de inmediato y sin más dilaciones efectúe la implementación completa del esquema asignado al líder comunal (...)»*.

Como soporte de sus pretensiones aportó²: **(i)** copia de la petición dirigida el 25 de enero de 2023 a la UNP solicitando la implementación del esquema de seguridad; **(ii)** copia del Acta de Implementación de Medida de Protección de 6 de febrero de 2023, por el cual se asigna un hombre de protección; **(iii)** Acta 01 de 27 de febrero de 2023 de la Confederación Nacional de Acción Comunal; y **(iv)** Acta 02 de 8 de febrero de 2023 de la

² Cuaderno del Juzgado. 01AccionTutela. F. 16 a 24.

Asociación de Juntas de Acción Comunal del Municipio de Saravena.

2.2. Sinopsis procesal

Presentada el 15 de marzo de 2023 la acción de tutela, fue asignada al Juzgado Promiscuo de Familia del Circuito de Saravena, que la admitió por auto de la misma fecha³, dispuso vincular a la Policía Nacional – Estación de Policía de Arauca y como medida provisional ordenó a la UNP «*la implementación completa del esquema de seguridad con ocasión de las medidas de emergencia establecidas a favor del actor (dos hombres de protección y vehículo)*».

Posteriormente, en auto de 28 de marzo de 2023 vinculó a la Rentadora Blinsecurity de Colombia Ltda., por tener interés en las resultas de este proceso.

Notificada la admisión, los sujetos llamados al proceso se pronunciaron en los siguientes términos:

2.2.1. Departamento de Policía de Arauca y el Ministerio del Interior⁴

Coincidieron en manifestar, por escritos separados, que carecen de legitimación en la causa, porque de conformidad con el Decreto 4065 de 2011 es competencia de la UNP de evaluar el riesgo y definir e implementar los esquemas de seguridad.

2.2.2. Unidad Nacional de Protección⁵

Expuso que ciertamente por Trámite de Emergencia 008 de 23 de enero de 2023 la Subdirección de Evaluación del Riesgo de la UNP asignó a favor del accionante, las siguientes medidas de protección: «**IMPLEMENTAR**

³ Cuaderno del Juzgado. 03AutoAdmisorio.

⁴ Cuaderno del Juzgado. 05RespuestaPoliciaSaravena. 06RespuestaMinInterior.

⁵ Cuaderno del Juzgado. 07RespuestaUNP.

un (1) vehículo blindado y un (1) hombre de protección medidas extensivas a su núcleo familiar. RATIFICAR Resolución 5545 de 7/07/2022: Ratificar un (1) medio de comunicación, un (1) chaleco blindado, un (1) botón de apoyo y un (1) hombre de protección», de las cuales no ha sido posible entregar el vehículo blindado, «toda vez que no cuenta con flota propia de vehículos y dependemos de la disponibilidad que ellos tengan, sin embargo, si se le está brindando las garantías para proteger su vida».

Explicó que la omisión en entregar los vehículos faltantes obedece a situaciones ajenas a su voluntad de fuerza mayor tales *«como la falta de un parque automotor propio, repuestos y el retraso en la producción de vehículos a nivel mundial (...) aunado al incremento de personas que requieren protección del programa».*

Por lo anterior, solicitó negar la protección deprecada porque ha adelantado las gestiones administrativas pertinentes a fin de implementar todas las medidas de protección otorgadas al accionante, estando a la espera que la rentadora presente alguna disponibilidad frente a vehículos blindados.

2.2.3. Rentadora Blinsecurity de Colombia Ltda.⁶

Explicó que si bien celebró con la UNP contrato para el *«arrendamiento de vehículos blindados para ser utilizados como medidas de protección de la población objeto del programa de prevención y protección de la unidad nacional de protección a nivel nacional, de conformidad con las condiciones y especificaciones técnicas establecidas por la entidad»*, el mismo solo comprenden la zona Bogotá (1572) y la zona Cauca Nariño (1578); adicionalmente, en el mismo *«es absolutamente claro que quien asigna los vehículos y los esquemas es la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN»*, y en el evento de que la contratista arrendadora de la zona no pueda entregar el vehículo por cualquier razón, la UNP *«tiene la plena facultad de solicitárselo a las otras CINCO arrendadoras que prestan servicio en la entidad. Por lo tanto, es claro que quien debe ser sujeto de la tutela es la UNP y no sus*

⁶ Cuaderno del Juzgado. 10RespuestaBlinsecurity

contratistas».

2.3. Sentencia de tutela de 1ª Instancia⁷

Después de surtir el trámite de rigor, el 30 de marzo de 2023 el *a quo* resolvió amparar los derechos fundamentales invocados por el ciudadano **YOHONY OMAR DÍAZ GÓMEZ**, en consecuencia, dispuso:

«SEGUNDO.- ORDENAR a LA UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN y a LA EMPRESA RENTADORA BLINSECURITY DE COLOMBIA LTDA, que dentro del término máximo de cuarenta y ocho (48) horas, siguientes a la notificación de la presente providencia, si aún no lo han hecho, y dentro del marco de sus competencias administrativas, legales y funcionales inicien todos los trámites necesarios y requeridos para que en un término que no supere los ocho (8) días HAGAN ENTREGA al señor YOHONY OMAR DÍAZ GÓMEZ de UN VEHÍCULO BLINDADO tal como le fuera asignado al implementarse medidas de protección mediante el Trámite De Emergencia No. 008 – 2023.

TERCERO.- CONMINAR a la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN, para que dentro del perentorio término establecido legalmente (Decreto Ley 1066 de 2015, Decreto 567 de 2016, Decreto 4065 de 2011 y demás normas concordantes), adelante las gestiones pertinentes a efectos de realizar el estudio de nivel de riesgo del accionante y, con base en éste, disponga, de ser pertinente, el esquema de seguridad que deberá implementarse conforme los resultados que arroje tal evaluación, el cual acompañará al actor hasta tanto desaparezcan las causas que dieron origen al mismo o hasta que la Unidad mediante un nuevo estudio y a través de acto administrativo debidamente motivado determine que el mismo no se hace necesario».

Para adoptar la anterior decisión, constató que *«la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN y la empresa Rentadora BLINSECURITY DE COLOMBIA LTDA, juntas las dos, están vulnerando los derechos fundamentales invocados por el accionante mírese bien que la UNP dice que informó a la Rentadora para que hiciera la entrega del vehículo al usuario protegido para cumplir a cabalidad con en el esquema de seguridad establecido, pero la Rentadora ha dicho que a ella no le corresponde cumplir esta obligación pues según el contrato suscrito la zona del protegido no le corresponde a esa empresa, aclarando eso sí que, cuando la empresa asignada a la zona no pueda suministrar el vehículo la UNP puede solicitarlo a las otras empresas Rentadora su entrega».*

⁷ Cuaderno del Juzgado. 11 Sentencia.

2.4. La impugnación⁸

Dentro del término de ley la UNP impugnó la anterior decisión, en síntesis, informó que mediante orden de trabajo OT 541228 se procedió a realizar una reevaluación del nivel de riesgo al accionante, por lo que su caso fue presentado ante los delegados que conforman el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM, quienes en sesión del 1 de febrero del año 2023 lo ponderaron como Riesgo extraordinario con una matriz de 56.66%, acto administrativo que será expedido en los próximos días y será notificado al accionante en debida forma.

En cuanto a la entrega del vehículo blindado faltante en el esquema, reiteró que ha adelantado todas las gestiones necesarias para garantizar los derechos fundamentales del accionante, tal como se informó, lo cual se evidencia en los trámites administrativos adelantados por la Secretaría Técnica Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas ST-CERREM de la Subdirección Evaluación del Riesgo de la UNP realizando un nuevo estudio de nivel de riesgo; precisando la necesidad de que se comine a la Rentadora encargada de la zona para que ponga a disposición el automotor asignado.

III. CONSIDERACIONES

3.1. Problema jurídico

Corresponde a esta Corporación determinar si es procedente sostener la orden del juez de primer nivel, que amparó los derechos fundamentales a la *vida, integridad personal, seguridad, libertad de locomoción, trabajo e igualdad* del accionante, o si, por el contrario, debe revocarse, conforme las alegaciones de la entidad accionada.

3.2. Requisitos de procedibilidad

⁸ Cuaderno del Juzgado. 24EscritoImpugnacion.

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

Sin necesidad de ahondar en mayores consideraciones, ha de señalarse que esta corporación encuentra cumplidos los presupuestos generales para la procedencia de la acción de tutela, pues se encuentran acreditadas la legitimación en la causa por *activa*⁹ y *pasiva*¹⁰, al igual que la *relevancia constitucional*¹¹ e *inmediatez*¹².

Respecto al principio de *subsidiariedad* de la acción de tutela, esta ha sido instituida como mecanismo ágil y expedito para que todas las personas reclamen ante los jueces de la República la protección de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten *vulnerados* o *amenazados* por la actuación u omisión de cualquier *autoridad* o de los particulares, en los casos previstos en la ley.

En el caso de interposición de acciones de tutela para efectivizar las determinaciones adoptadas por la **UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN**, como el que nos ocupa, surge evidente que el ciudadano agotó en debida forma las posibilidades de solicitud directa ante la entidad y el correspondiente estudio de seguridad y actos administrativos definitivos de las medidas específicas a aplicar (TE-008 de 23 de enero de 2023), pero ante la falta de concreción material la única opción fueron nuevas peticiones tendientes a que se cumplieran condiciones a cargo de terceros.

Ante esas circunstancias no se aprecia razonablemente la existencia de otro mecanismo ordinario que resulte idóneo, útil y oportuno para resolver de fondo la problemática, máxime tomando en cuenta la correlativa situación de riesgo para la vida del accionante, ya que la indefinición

⁹ A cargo del Personero Municipal de Saravena, quien actúa como agente oficioso del accionante YOHONY OMAR DÍAZ.

¹⁰ De la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN – UNP, entidad que en los términos del artículo 1º del Decreto. 2591/1991 puede ser sujeto pasivo de esta acción constitucional, en su condición de autoridad pública.

¹¹ Al alegarse la presunta trasgresión de derechos fundamentales a la vida y seguridad personal.

¹² Por cuanto fue interpuesta en un término razonable, oportuno y proporcional después de la expedición del TE-008 de 23 de enero de 2023, que el accionante denuncia no se ha cumplido a cumplimiento.

planteada por la accionada puede causarle perjuicios graves, injustos e irremediables, todo lo cual se traduce en concluir que esta acción es un mecanismo idóneo para conjurar la vulneración o amenaza de sus derechos fundamentales.

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

3.3. 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 nuestro 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 2013¹³, la triple connotación jurídica de la que goza el derecho a la *seguridad personal*, como *i)* valor constitucional, *ii)* derecho colectivo y *iii)* fundamental; línea de pensamiento que indica que ésta prerrogativa individual se encuentra

¹³ Corte Constitucional, sentencia del 30 de agosto de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo

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, líderes sociales y funcionarios públicos, entre otros.

3.4. Las obligaciones que se derivan para el Estado, y específicamente para la Unidad Nacional de Protección, con respecto al derecho a la seguridad personal y la vida de los líderes sociales y defensores de derechos humanos

De acuerdo con la jurisprudencia, el derecho a la seguridad personal se traduce en obligaciones específicas por parte del Estado. La Sentencia T-439 de 2022 enlistó, sin el ánimo de establecer un listado taxativo, las siguientes:

«1. La obligación de identificar el riesgo extraordinario que se cierne sobre una persona, una familia o un grupo de personas, así como la de advertir oportuna y claramente sobre su existencia a los afectados. Por eso, no siempre es necesario que la protección sea solicitada por el interesado.

2. La obligación de valorar, con base en un estudio cuidadoso de cada situación individual, la existencia, las características (especificidad, carácter individualizable, concreción, etc.) y el origen o fuente del riesgo que se ha identificado.

3. La obligación de definir oportunamente las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar que el riesgo extraordinario identificado se materialice.

4. La obligación de asignar tales medios y adoptar dichas medidas, también de manera oportuna y en forma ajustada a las circunstancias de cada caso, en forma tal que la protección sea eficaz.

5. La obligación de evaluar periódicamente la evolución del riesgo extraordinario, y de tomar las decisiones correspondientes para responder a dicha evolución.

6. La obligación de dar una respuesta efectiva ante signos de concreción o realización del riesgo extraordinario, y de adoptar acciones específicas para mitigarlo o paliar sus efectos.

7. La prohibición de que la Administración adopte decisiones que creen un riesgo

*extraordinario para las personas en razón de sus circunstancias, con el consecuente deber de amparo a los afectados».*¹⁴ (Negrilla fuera de texto).

3.5. Caso concreto

En el evento bajo estudio, observa esta Colegiatura que el accionante presentó acción constitucional a efecto de garantizar la protección a sus derechos fundamentales a la *vida, integridad personal, seguridad, libertad de locomoción, trabajo e igualdad*; y, por tanto, se ordenara a la **UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN** cumplir específicamente con la asignación de un vehículo blindado que hace parte del esquema de protección ordenado por la misma entidad ante la situación de riesgo *extraordinario* en la que se encuentra por razón de su labor como líder social y comunal.

Revisadas las alegaciones y pruebas allegadas al expediente, no existe controversia alguna respecto a que el accionante cuenta con la asignación de un esquema de seguridad orientado a proteger su integridad y vida por existir fundadas razones que lo ubican en una situación de riesgo extraordinario (Trámite de Emergencia 008 de 23 de enero de 2023). Sin embargo, como quiera que la misma entidad que formalmente tomó la anterior decisión, se ha abstenido de cumplir a cabalidad con la medida de protección previamente definida como adecuada y suficiente para evitar la consumación de un daño, el juez de primera instancia concedió el amparo de sus derechos fundamentales y le ordenó a la accionada proceder en un término perentorio según lo requerido por el ciudadano, al advertir que para ese momento no se habían entregado el vehículo blindado, lo cual ponía en peligro la seguridad personal del promotor, en atención a la situación de riesgo que enfrentan.

La accionada, como se reseñó previamente, impugnó la anterior decisión, para lo cual informó que por orden de trabajo OT 541228 el CERREM ratificó que el nivel de riesgo del actor es extraordinario; y en cuanto a la implementación del esquema de seguridad, reiteró en síntesis

¹⁴ Sentencia T-719 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Estas obligaciones fueron reiteradas en las sentencias T-750 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-411 de 2018. M.P. Carlos Bernal Pulido, T-199 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; y T-388 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera.

que estaba desplegando las gestiones para ubicar un vehículo blindado para ser asignado al accionante, pidiendo conminar a la respectiva empresa rentadora de la zona poner a disposición el automotor.

Analizado lo anterior, se debe resaltar que si bien la UNP realizó la calificación del riesgo al que se encuentra sometido el actor y en razón del nivel extraordinario, ordenó «*IMPLEMENTAR un (1) vehículo blindado y un (1) hombre de protección medidas extensivas a su núcleo familiar*» y ratificar el esquema asignado por Resolución 5545 de 7 de julio de 2022 relacionado con «*un (1) medio de comunicación, un (1) chaleco blindado, un (1) botón de apoyo y un (1) hombre de protección*»; encuentra la Sala que existe certeza sobre el hecho de que este no se ha implementado adecuadamente, pues no se ha suministrado el vehículo blindado que permita que la medida de protección opere eficazmente atendiendo el nivel de riesgo del actor el cual depende directamente de las actividades que desarrolla, omisión que vulnera su derecho a la seguridad personal.

Al punto, no son de recibo las alegaciones de la accionada en cuanto a que ese escenario implica la configuración de fuerza mayor por factores externos, imprevisibles e irresistibles, cuando ya han pasado más de tres (3) meses desde el ajuste del esquema de protección, por lo cual ha contado con tiempo suficiente para cumplir oportuna y adecuadamente con sus obligaciones misionales de protección de los ciudadanos, mucho más si recordamos que por regla general se trata de personas con un nivel elevado y concreto de riesgo para su integridad y vida.

Adicionalmente, considera la Sala que la UNP no ha actuado con la debida diligencia. Es su responsabilidad velar por que se entreguen los vehículos de protección en óptimo estado para los fines dispuestos. Los autos blindados y corrientes son recursos físicos determinantes para los esquemas de seguridad¹⁵ y la UNP debe garantizar su entrega e idoneidad, así los vehículos sean arrendados a través de terceros¹⁶.

¹⁵ Decreto 4912 de 2011, “*por el cual se organiza el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección.*” Artículo 3, numeral 14.

¹⁶ *Ibidem*. Artículo 11, Parágrafo 3°. “*Cada una de las medidas de protección se entregarán con un*

Así las cosas, le asiste razón al juez de primera instancia al considerar que la **UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN (UNP)** ha vulnerado los derechos fundamentales del accionante, resultando congruente y acertada la orden de amparo impartida, por lo que esta Sala la confirmará íntegramente.

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,

V. RESUELVE:

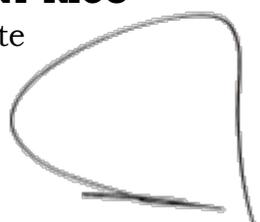
PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia impugnada por las razones aquí expuestas.

SEGUNDO: NOTIFÍQUESE esta decisión a las partes y a al juzgado de primera instancia de la manera más expedita y **REMÍTASE** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


LAURA JULIANA TAFURT RICO
Magistrada Ponente


MATILDE LEMOS SANMARTÍN
Magistrada


ELVA NELLY CAMACHO RAMÍREZ
Magistrada

manual de uso y la Unidad Nacional de Protección realizará seguimiento periódico a la oportunidad, idoneidad y eficacia de las medidas, así como al correcto uso de las mismas, para lo cual diseñará un sistema de seguimiento y monitoreo idóneo. En el mismo sentido ver, Decreto 1066 de 2015, artículo 2.4.1.2.28, numeral 13.