

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° 112 – SEGUNDA INSTANCIA N° 084
ACCIONANTE	LUIS EVELIO ASCANIO NARANJO
ACCIONADOS	UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN (UNP)
RADICADO	81-736-31-84-001-2023-00385-01
RADICADO INTERNO	2023-00287

Aprobado por Acta de Sala **No. 460**

Arauca, Arauca, dieciocho (18) 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 10 de julio de 2023, por el Juzgado Promiscuo de Familia del Circuito de Saravena (Arauca), que concedió el amparo de los derechos fundamentales a la *vida, integridad personal, libre locomoción y trabajo*, invocados por LUIS EVELIO ASCANIO NARANJO dentro de la acción de tutela que interpuso contra la recurrente.

II. ANTECEDENTES

2.1. Hechos relevantes¹

Expuso el accionante que en su calidad de dirigente del partido político Centro Democrático en el departamento de Arauca ingresó al programa de protección de la UNP, con una evaluación y validación de riesgo “*extremo*” emitida por el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendaciones de Medidas (CERREM), por lo que mediante Resolución 5920 del 14 de julio de 2022 se dispuso como esquema de seguridad «*Ratificar dos (2) vehículos*

¹ Cuaderno del Juzgado. 01AccionTutela.

blindados, cuatro (4) hombres de protección, un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco blindado e implementar dos (2) hombres de protección».

Narró que por Resolución 2022-101625 del 14 de diciembre de 2022 la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas lo incluyó en el Registro Único de Víctimas por el hecho victimizante de «amenazas».

Informó que el 15 de mayo de 2023 la rentadora GMW retiró de su esquema los dos vehículos blindados, con fundamento en que el nuevo proveedor contratado por la UNP era la empresa Neosecurity, entidad que en la misma fecha le asignó solo un vehículo blindado tipo camioneta marca Mitsubishi modelo 2018; no obstante, el 15 de junio de 2023, tuvo que ser devuelto por fallas mecánicas, siendo reemplazado por otra camioneta de la misma marca y modelo.

Expuso que en el trayecto terrestre de Bogotá a Saravena el automotor presentó avería en la caja de cambios, siendo recogido por una grúa, *«situación que se agrava teniendo en cuenta que no se ha implementado el segundo vehículo que ordena el acto administrativo emitido por la UNP»*, por lo que se encuentra en una grave situación de riesgo dado el incremento de la criminalidad en el municipio de Saravena.

Expuesto lo anterior, pidió la protección de los derechos fundamentales a la *vida, integridad personal, seguridad, libre locomoción y trabajo* y, en consecuencia, se ordene a la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN (UNP) cumplir a cabalidad con el esquema de protección. Como medida provisional que se ordene a la accionada, en el término de 24 horas, implementar *«dos vehículos blindados, teniendo en cuenta que el operador GMW cuenta con vehículos disponibles y en condiciones óptimas para prestar el servicio en el territorio donde reside»*.

Aportó las siguientes pruebas²: **(i)** copia de la cédula de ciudadanía; **(ii)** Resolución No. 5920 de 14 de julio de 2022 proferida por la UNP

² Cuaderno del Juzgado. 01AccionTutela. F. 10 a 19.

mediante la cual se asigna esquema de seguridad a favor del actor; y **(iii)** Resolución 2022-101625 del 14 de diciembre de 2022 de la UARIV.

2.2. Sinopsis procesal

Presentada el 22 de junio de 2023 la acción constitucional, esta fue asignada por reparto al Juzgado Promiscuo de Familia del Circuito de Saravena, autoridad judicial que por auto de 23 de junio de 2023³ la admitió y vinculó al Ministerio del Interior y la Rentadora Neosecurity Ltda.

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

2.2.1. Ministerio del Interior⁴

Alegó falta de legitimación en la causa por pasiva, dado que, respecto al Programa de Protección, solo presenta recomendaciones frente a las medidas de protección a adoptar, porque a entidad encargada y quien tiene la responsabilidad exclusiva de definir las medidas y la manera de cómo se implementan y se operativizan los esquemas de seguridad es la Unidad Nacional de Protección (UNP), de conformidad con el Decreto 4065 del año 2011.

2.2.2. Unidad Nacional de Protección (UNP)⁵

Informó que el 27 de junio de 2023 envió correo electrónico al Grupo de Automotores de la Subdirección de Protección, quienes indicaron que han desplegado las gestiones pertinentes para el cambio de los dos automotores al beneficiario ante la contratista Neostar asignada para la zona, por lo que dependen del accionar de las rentadoras en temas de vehículos de protección.

³ Cuaderno del Juzgado. 03AutoAdmisorio.

⁴ Cuaderno del Juzgado. 06RespuestaMinInterior.

⁵ Cuaderno del Juzgado. 08RespuestaUNP.

De otro lado, expuso que existe una imposibilidad por parte de la entidad para cumplir con su deber de proveer medidas de protección como la asignación material de vehículos blindados, por cuanto esto deriva de una situación de fuerza mayor externa que involucra situaciones como la pandemia por Covid19, la guerra entre Rusia y Ucrania y las dificultades generales del mercado automotriz, puesto que ese conjunto de elementos hacen que las empresas contratistas no puedan suministrarle rápidamente la totalidad de automóviles blindados que se requieren.

Por lo anterior, pidió vincular a la rentadora Neostar Seguridad de Colombia Ltda. con el propósito de que sea conminada a cumplir con la implementación de los vehículos en el menor tiempo posible.

2.3. La decisión recurrida⁶

Mediante providencia del 10 de julio de 2023 el Juzgado Promiscuo de Familia del Circuito de Saravena concedió la protección de los derechos fundamentales a la vida, salud y libertad de locomoción del accionante y, en consecuencia, dispuso:

«SEGUNDO.- ORDENAR a la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN y a LA EMPRESA RENTADORA NEOSEGURITY, que dentro del término máximo de cuarenta y ocho (48) horas, siguientes a la notificación de la presente providencia, si aún no lo ha 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 LUIS EVELIO ASCANIO NARANJO de DOS (2) VEHICULOS BLINDADOS que cumpla con las condiciones técnicas y mecánicas (4x4) necesarias para el transporte del protegido y su esquema de seguridad por las diferentes zonas por donde debe transitar, como fuera establecido en la Resolución No. 4032 del 25 de mayo de 2022»

Como eje central de su argumentación, constató que la Unidad Nacional de Protección por Resolución No. 5920 del 14 de julio de 2022 repuso la Resolución No. 4032 del 25 de mayo de 2022, en el sentido de *«Ratificar dos (2) vehículos blindados, cuatro (4) hombres de protección, un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco blindado e implementar dos (2) hombres de protección»*, ante el riesgo extremo al que se encuentra expuesto

⁶ Cuaderno del Juzgado. 11FalloTutela.

el accionante; sin embargo y si bien es cierto se le suministró el esquema determinado, no lo es menos que los vehículos entregados no cumplían con las especificaciones requeridas para su uso, siendo devueltos sin que se haya logrado que le reasignen los dos vehículos blindados estando de por medio su derecho a la vida y a la seguridad personal, dado el riesgo arrojado por el estudio de seguridad efectuado en su oportunidad.

Por lo que concluyó que *«al momento de ahora dicho esquema de seguridad se ve menguado de forma muy particular, por la ausencia de los vehículos blindados asignados dentro de su equipo de protección, lo que significa que dichas medidas no están siendo totalmente efectivas, en tanto el tutelante no puede hacer uso de una de las herramientas indispensables para su seguridad, los vehículos en los que debe desplazarse de acuerdo a los estudios técnicos especializados que hizo la UNP para determinar su nivel de riesgo extraordinario»*.

2.4. La impugnación⁷

La UNP impugnó, señaló que por correo electrónico de 14 de julio de 2023 solicitó al Grupo de Vehículos de Protección *«el cumplimiento de la orden judicial»*.

Explicó, en síntesis, que no cuenta con un parque automotor propio para prestar los servicios de seguridad y depende de la contratación de empresas externas, pero por múltiples razones ajenas a su voluntad seguía sin vehículos disponibles para completar el esquema de seguridad previamente autorizado.

Concluye solicitando que este tribunal revoque la sentencia de primer nivel y en su lugar se niegue el amparo constitucional, porque la UNP ha requerido y realizado las gestiones necesarias para la implementación de los vehículos que integran el esquema de protección asignado al accionante.

⁷ Cuaderno del Juzgado. 09EscritoImpugnacion.

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 sostener la orden del juez de primer nivel, que amparó los derechos fundamentales a la vida, salud y libertad de locomoción del accionante, o si, por el 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, ha de señalarse que esta corporación encuentran cumplidos los presupuestos generales para la procedibilidad de la acción de tutela, pues, se encuentran acreditados, la legitimación en la causa por *activa*⁸ y *pasiva*⁹, al igual que la *relevancia constitucional*¹⁰ e *inmediatez*¹¹.

Respecto al principio de *subsidiariedad* de la acción de tutela, esta ha sido instituida como mecanismo ágil y expedito para que todas las personas

⁸ A cargo del accionante LUIS EVELIO ASCANIO NARANJO.

⁹ 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.

¹⁰ Al alegarse la presunta trasgresión de derechos fundamentales a la vida, integridad, seguridad, libre locomoción y trabajo.

¹¹ Por cuanto fue interpuesta en un término razonable, oportuno y proporcional desde la expedición de la última Resolución No. 5920 de 14 de julio de 2022, además de estar mediado por peticiones posteriores del ciudadano tendientes a su cabal cumplimiento.

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 los correspondientes estudios de seguridad y actos administrativos definitivos de las medidas específicas a aplicar (Resolución 5920 de 14 de julio de 2022), pero ante la falta de concreción material la única opción fueron nuevas peticiones y la aludida respuesta de que el ciudadano tendría que esperar un tiempo indeterminado 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 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 Unidad Nacional de Protección (UNP).

3.4. Supuestos jurídicos

3.4.1. 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 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.

3.4.2. Las obligaciones que se derivan para el Estado, y específicamente para la Unidad Nacional de Protección, con respecto al

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

derecho a la seguridad personal y la vida de los líderes sociales, políticos 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».¹³ (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 de sus derechos fundamentales a la *vida, seguridad personal, libre locomoción y trabajo*; solicitando que se ordene a la **UNIDAD NACIONAL DE**

¹³ 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.

PROTECCIÓN cumplir específicamente con la asignación de los dos vehículos blindados que hacen parte del esquema de protección ordenado por la misma entidad ante su situación de riesgo extremo inminente, pues el último vehículo asignado fue devuelto por no cumplir las condiciones técnicas, operativas y de protección, ante los daños en el funcionamiento, y por ello actualmente se encuentra sin vehículo de protección.

Revisadas las alegaciones y pruebas allegadas al expediente, no existe controversia alguna en cuanto 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 extremo (Resolución No. 5920 de 14 de julio de 2022). Sin embargo, 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, dado que no ha suministrado los dos vehículos blindados que cumplan con los estándares de protección para su transporte y actividades como activista político.

Frente a este escenario, 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, considerando, esencialmente, que estaba acreditado que el actor es un sujeto de especial protección constitucional dada su condición de dirigente político en el municipio de Saravena y que la UNP había desatendido sus obligaciones al no suministrar dos automotores que cumplan con las condiciones técnicas para su protección.

La accionada, como se reseñó previamente, impugnó la anterior decisión, pero en realidad su escrito sustentatorio se limitó a señalar que ha adelantado las gestiones para cumplir el esquema de protección, pero sin acreditar su efectiva materialización, y se refirió a múltiples circunstancias que denominó externas y de fuerza mayor y que en últimas se traducían en que la empresa proveedora del servicio de vehículos blindados no contaban con suficientes unidades para atender los requerimientos de la UNP.

Analizado lo anterior, llama la atención que las afirmaciones genéricas y abstractas alusivas a situaciones como la falta de un parque automotor propio y de repuestos a nivel mundial y el incremento de personas que requieren protección, carecen de corroboración probatoria específica en cuanto a la pretendida consecuencia de la falta de unidades vehiculares a disposición de las empresas contratistas que proveen el servicio a la UNP.

Adicionalmente, se debe resaltar que si bien la Unidad Nacional de Protección realizó la calificación del riesgo al que se encuentra sometido el actor y en razón del nivel extremo, ratificó el esquema de protección compuesto por dos (2) vehículos blindados, seis (6) hombres de protección un (1) medio de comunicación y un chaleco blindado, el cual se encuentra vigente pues se supeditó hasta tanto se obtenga una nueva evaluación del riesgo por el CERREM, según el parágrafo 1 del artículo 2 de la Resolución 5920 de 2022; encuentra la Sala que existe certeza sobre el hecho de que este no se ha implementado adecuadamente, pues no se han entregado los dos vehículos blindados que permitan 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 ha pasado alrededor de un año desde la ratificación del esquema de protección, por lo cual ha contado con tiempo suficiente para ajustar sus funciones, procesos y procedimientos de cara a 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.

Finalmente, nótese que la accionada no acreditó haber siquiera intentado alguna medida alternativa encaminada a cumplir su labor en función de los derechos del accionante, a quien simplemente le informó que

debía esperar, como si las alegadas dificultades logísticas pudieran enervar el riesgo vital diagnosticado por la misma entidad.

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

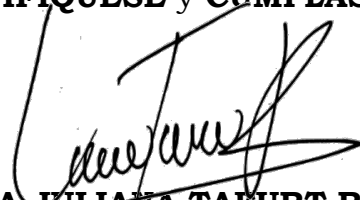
Por lo expuesto, la Sala Única del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Arauca, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia impugnada por la razones expuestas en precedencia.

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

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE


LAURA JULIANA TAFURT RICO
Magistrada Ponente


MATILDE LEMOS SANMARTÍN
Magistrada

ELVA NELLY CAMACHO RAMÍREZ
Magistrada
(En permiso laboral)