



Sentencia T-388/19

Referencia: Expediente T- 6.942.437

Acción de tutela instaurada por Rafael Antonio Esquivel Ortega, Álvaro Varela Pérez, Fabio Olaya Ochoa y Julio Cesar López Ruiz en contra de la Unidad Nacional de Protección -UNP-.

Magistrada Ponente:
DIANA FAJARDO RIVERA

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de agosto dos mil diecinueve (2019).

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo y la magistrada Diana Fajardo Rivera, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política y en el Decreto Ley 2591 de 1991, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de los fallos dictados en el asunto de la referencia por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Tuluá, el 26 de abril de 2018, en primera instancia, y el Tribunal Superior de Buga -Sala Civil Familia-, el 8 de junio de 2018, en segunda instancia.

I. ANTECEDENTES

El 13 de abril de 2018, los señores Rafael Antonio Esquivel Ortega, Álvaro Varela Pérez, Fabio Olaya Ochoa y Julio Cesar López Ruiz, mediante apoderado judicial, interpusieron acción de tutela en contra de la Unidad Nacional de Protección (en adelante UNP), para que se protegieran sus derechos fundamentales a la vida, a la libertad, a la integridad física, a la seguridad personal y al debido proceso, por cuanto la entidad demandada finalizó el

esquema de protección que les había asignado previamente, luego de haber valorado su nivel de riesgo como ordinario.

1. Hechos

1.1. Los accionantes señalaron que son miembros de la Junta Directiva del Sindicato Nacional de Trabajadores del Sistema Agroalimentario (en adelante SINALTRAINAL) y del Centro de Estudios Laborales Económicos y Sociales (en adelante CELES) del referido Sindicato¹, en el municipio de Bugalagrande y en el departamento del Valle del Cauca. Asimismo, indicaron que fueron beneficiarios de medidas cautelares por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH) en octubre de 2009.

1.2. Afirmaron que la UNP les asignó un esquema de protección tipo 2 colectivo compuesto por un (1) vehículo blindado y dos (2) hombres de protección, y como medidas individuales, un (1) chaleco blindado y un (1) medio de comunicación², sin embargo, mediante actos administrativos del 30 de noviembre de 2017, posteriormente confirmados³, la Entidad decidió finalizar dicho esquema de protección, dejándolos en una situación de desprotección total y desconociendo que sus vidas se encuentran en riesgo.

1.3. Aclararon que los miembros de SINALTRAINAL han sido objeto de amenazas, intimidación, seguimiento y persecución, y refieren hechos tales como⁴: (i) espionaje ilegal por parte del extinto Departamento Administrado de Seguridad -DAS-, grupo de Inteligencia Especial G3⁵; (ii) amenazas de muerte contra miembros y ex miembros del Sindicato por parte de distintos grupos armados al margen de la ley (AUC, Autodefensas Gaitanistas de Colombia, Águilas Negras, Bacrim, los Urabeños y los Rastrojos)⁶; (iii) comunicados que acusan al Sindicato de ser un bastión armado de las Farc y el Eln que busca paralizar las producciones de las empresas y desorganizar a la clase dominante⁷; y (iv) persecución y campaña de desprestigio por parte de la empresa Colombina S.A contra los trabajadores que se afiliaron al Sindicato⁸.

¹ Según el escrito de tutela, dicho Centro de Estudios se dedica a la educación de los afiliados de SINALTRAINAL. Cuaderno 1, folio 117.

² Si bien los accionantes no especifican la fecha en la cual se les asignó este esquema de protección, de acuerdo con la información suministrada por la UNP en la contestación de la tutela, el mismo fue otorgado en los años 2015 y 2016. Cuaderno 1, folios 141-149.

³ Resoluciones 8252, 8253, 8254 y 8255 de 2017. Estas resoluciones fueron impugnadas y confirmadas mediante actos administrativos No. 1323 y 1324 del 16 de febrero de 2018, 1992 del 14 de marzo de 2018 y 2629 del 13 de abril de 2018. Vale aclarar que esta información se extrae del escrito de tutela y sus anexos, y de lo expuesto por la UNP en la contestación de la misma y en la información allegada en sede de revisión.

⁴ Como anexos al escrito de tutela, obran copia de las amenazas recibidas y de las denuncias presentadas ante la Defensoría del Pueblo Regional Valle del Cauca (en el 2008), la Personería de Bugalagrande (en el 2007 y 2010) y la Fiscalía General de la Nación (en el 2010, 2012, 2013 y 2016). Cuaderno 1, folios 2-50.

⁵ En contra de Julio César López Ruiz, entre otros miembros del Sindicato. Frente a estos hechos, los accionantes sostienen que actúan como parte civil ante la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes en el proceso que se adelanta en contra del ex presidente Álvaro Uribe Vélez. Cuaderno 1, folio 3.

⁶ De acuerdo con la información obrante en el expediente, estos panfletos se presentaron en los años 2010, 2012, 2013, 2015 y 2016. En algunos de estos panfletos, se declara al Sindicato como objetivo militar y en otros se señalan expresamente los nombres de los accionantes (Cuaderno 1, folios 1-50). De otra parte, en el escrito de tutela se indica que en el año 2012 el señor Álvaro Varela, Julio Cesar López y otros miembros del Sindicato recibieron llamadas amenazantes.

⁷ De acuerdo con el escrito de tutela, estos comunicados fueron dejados el 17 de mayo de 2017 en las paradas del transporte que tiene la empresa Colombina S.A para llevar a los trabajadores a los respectivos turnos de trabajo. Vale aclarar que el Sindicato SINALTRAINAL agrupa trabajadores de esta compañía.

⁸ Los actores refieren que dicha persecución se originó a partir del 3 de abril de 2017 cuando los trabajadores de

1.4. Por otro lado, advirtieron que “*en total 26 dirigentes de SINALTRAINAL han sido asesinados, 48 desplazados, 4 exiliados, y más de 200 hechos de amenazas de muerte, paramilitares que incendiaron la sede sindical en Carepa Antioquia y obligaron a los afiliados de Sinaltrainal a renunciar al sindicato...*”⁹

1.5. Con base en lo anterior, los accionantes solicitaron que se protejan los derechos invocados y se ordene a la UNP: (i) devolver y restablecer el esquema de seguridad de protección tipo 2 colectivo, consistente en un (1) vehículo blindado y (2) hombres de protección, y como medidas individuales, un (1) chaleco blindado y un (1) medio de comunicación; y (ii) prevenir a la entidad de no cometer los mismos errores en el futuro¹⁰. Asimismo, como medida provisional, solicitaron que se le ordene a la UNP abstenerse de levantar el esquema de seguridad que les fue previamente asignado.

2. Trámite de primera instancia

El 13 de abril de 2018, el Juzgado Primero Civil del Circuito de Tuluá admitió la acción de tutela y corrió traslado al ente demandado para que se pronunciara sobre los hechos de la solicitud de amparo¹¹. Por otro lado, dispuso: (i) vincular al Sindicato SINALTRAINAL, a la empresa Colombina S.A, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Relaciones Exteriores y al Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas, a la Subdirección de Evaluación del Riesgo y a la Analista de Riesgo de la UNP; y (ii) ordenar como medida provisional a la entidad accionada que se abstenga de levantar el esquema de seguridad de los accionantes, compuesto por “*1 vehículo convencional, 2 hombres de protección con enfoque diferencial y/o de confianza, y como medida individual, 1 medio de comunicación y 1 chaleco blindado*”¹², con el fin de evitar un perjuicio irremediable y garantizar el derecho a la vida e integridad personal de los actores. Respondieron las siguientes entidades accionadas y vinculadas:

*2.1. Ministerio del Interior*¹³

La Entidad solicitó ser desvinculada de la acción de tutela por falta de legitimación por pasiva. Señaló que no tiene competencia frente a la adopción, modificación, restablecimiento y/o desmonte de las medidas de seguridad que se deben implementar en el caso concreto y que solicitan los accionantes, pues dicha facultad le corresponde a la UNP, en virtud de los decretos 4065 de 2011 y 1066 de 2015.

la empresa decidieron afiliarse a SINALTRAINAL y presentar el pliego de peticiones. Cuaderno 1, folio 119.

⁹ Cuaderno 1, folio 117. Frente a este punto, vale precisar que en el escrito de tutela se relacionan hechos específicos de seguimiento, intimidación y amenaza por parte de desconocidos contra otros miembros del Sindicato en los años 2009, 2012, 2014 y 2017.

¹⁰ Adicionalmente, los actores solicitan que se proteja la vida e integridad de todos los afiliados a SINALTRAINAL y de sus familias, y se les adjudiquen las medidas de seguridad necesarias. Vale aclarar que esta solicitud no fue consignada expresamente dentro del acápite de pretensiones, sino que hace parte del relato de la tutela.

¹¹ Cuaderno 1, folio 132.

¹² Si bien el esquema de protección que tenían los accionantes comprendía un vehículo blindado, el A-quo hizo referencia a un vehículo convencional.

¹³ Cuaderno 1, folio 135-140.

2.2. Unidad Nacional de Protección -UNP-¹⁴

2.2.1. En primer término, informó que solicitó al Grupo de Control, Seguimiento y Desmonte de Medidas de Protección de la Entidad, se abstuviera de desmontar las medidas de protección previamente asignadas a los actores, dando cumplimiento a la medida provisional ordenada por el juez de primera instancia.

2.2.2. Frente a la acción de tutela, solicitó que se declare improcedente y, en caso de estimarse procedente, la misma sea negada por ausencia de violación de derechos fundamentales. La Entidad precisó que: (i) en los años 2012 y 2013, realizó un estudio de riesgo a los accionantes que fue validado como ordinario; (ii) en el 2014, adoptó las recomendaciones del CIDH frente a los actores, efectuando un nuevo estudio de riesgo e implementando medidas de protección a su favor¹⁵; (iii) en el 2015 el nivel de riesgo de los actores fue validado como extraordinario y se les concedió un esquema de protección tipo 2 colectivo, conformado por 1 vehículo blindado y 2 hombres de protección, 3 medios de comunicación, 3 chalecos blindados y 2 pistolas para 10 personas de la Junta Directiva de Bugalagrande; (iv) en el 2016, el nivel de riesgo de los accionantes fue calificado nuevamente como extraordinario y se ratificó el esquema de protección tipo 2 colectivo, consistente en 1 vehículo blindado y 2 hombres de protección, y como medidas individuales, 1 medio de comunicación y 1 chaleco blindado.

2.2.3. Respecto del estudio de riesgo realizado en el 2017, señaló que el Grupo de Valoración Preliminar -GVP- ponderó el riesgo de los actores como ordinario, lo cual fue validado por el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas -en adelante CERREM-, que recomendó la finalización de las medidas de protección previamente asignadas, lo cual fue acogido por parte de la UNP mediante resoluciones 8252, 8253, 8254 y 8255 del 30 de noviembre de 2017.

2.2.4. Adicionalmente, aclaró que: (i) el instrumento estándar de valoración del riesgo clasifica el mismo de 0% a 49% como ordinario, de 50% a 79% como extraordinario, y de 80% a 100% como extremo, y las medidas de protección no proceden frente a un riesgo ordinario, de conformidad con el Decreto 1066 de 2015 y la jurisprudencia constitucional; (ii) el CERREM es el órgano interinstitucional con competencia exclusiva para recomendar la implementación, el ajuste o la finalización de las medidas de protección, y la UNP no tiene voz ni voto en dicho órgano; (iii) la CIDH recomienda al Estado que a través de sus entidades implemente los mecanismos idóneos para salvaguardar los derechos de las personas que presenten algún tipo de riesgo; (iv) los accionantes no aportan hechos concretos, actuales e individualizables que

¹⁴ Cuaderno 1, folios 141-148.

¹⁵ Según lo expuesto por la UNP, este esquema de protección fue otorgado de la siguiente manera: (i) para el señor Rafael Antonio Esquivel Ortega, un esquema colectivo de protección compuesto por 1 vehículo convencional, 2 hombres de protección y, adicionalmente, 1 medio de comunicación celular; (ii) para el señor Álvaro Varela Pérez, un esquema colectivo de protección compuesto por 1 vehículo convencional y 3 hombres de protección y, adicionalmente, 1 medio de comunicación celular; (iii) para el señor Fabio Olaya Ochoa, 1 medio de comunicación celular; y (iv) para el señor Julio César López Ruiz, un esquema colectivo de protección compuesto por 1 vehículo convencional y 3 hombres de protección y, adicionalmente, 1 medio de comunicación celular.

evidencien una posible variación en sus circunstancias presentes, pues los mismos son abstractos y generales y ya fueron analizados en los estudios de nivel de riesgo; (v) los actores pueden solicitar en cualquier momento la reevaluación del caso, siempre y cuando existan hechos nuevos que generen una variación del riesgo, y aportando las respectivas pruebas, de conformidad con lo dispuesto en la ruta ordinaria prevista en los decretos 1066 de 2015 y 567 de 2016; y (vi) pretender definir qué medidas de protección se otorgan, sin el respectivo estudio de nivel de riesgo, puede acarrearle a la UNP faltas disciplinarias y afectación de los recursos públicos.

2.3. *Ministerio de Relaciones Exteriores*¹⁶

Adujo falta de legitimación por pasiva, por cuanto la pretensión de la acción de tutela escapa de las competencias del Ministerio y, además, los actos administrativos que retiraron el esquema de seguridad de los actores no fueron proferidos por la Cancillería.

3. Decisiones objeto de revisión

3.1. Sentencia de primera instancia

3.1.1. El 26 de abril de 2018, el Juzgado Primero Civil del Circuito de Tuluá negó el amparo, con base en las siguientes razones¹⁷.

3.1.2. Señaló que, si bien se advierten aparentes amenazas contra los miembros de SINALTRAINAL e incluso contra algunos de los accionantes, así como las denuncias formuladas a raíz de ello, los últimos de tales sucesos ocurrieron en abril de 2016, por lo cual es probable que el CERREM los tuviera en cuenta, como variaciones del nivel de riesgo de los actores.

3.1.3. Estimó que los actos administrativos proferidos por la Unidad Nacional de Protección fueron debidamente motivados, sin que se adviertan amenazas explícitas hacia los actores que permitan al juez constitucional inmiscuirse en procedimientos que atañen a la entidad accionada.

3.14. Por otro lado, aclaró que la tutela no cumple el requisito de subsidiariedad pues los actores no invocaron el amparo como mecanismo transitorio, no demostraron la ausencia de otros medios de defensa y tampoco han controvertido los referidos actos ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

3.15. Finalmente, advirtió que los actores no son sujetos de especial protección constitucional.

3.2. Impugnación

3.2.1. El 16 de mayo de 2018, el apoderado de los accionantes impugnó la decisión de primera instancia¹⁸. Afirmó que el *A-quo* no tuvo en cuenta las

¹⁶ Cuaderno 1, folios 150-157.

¹⁷ Cuaderno 1, folios 190-193.

¹⁸ Cuaderno 2, folios 4-5.

medidas cautelares por parte de la CIDH a favor de los actores, las cuales se encuentran vigentes.

3.2.2. De otra parte, sostuvo que la UNP no expresó claramente las razones de modo, tiempo y lugar que dieron origen a la reevaluación del nivel de riesgo de los solicitantes, desconociendo de esta forma el debido proceso.

3.2.3. Finalmente, aclaró que, si bien los actores cuentan con otros mecanismos de defensa judicial para suspender los efectos de los actos administrativos proferidos por la entidad accionada, aquellos se encuentran ante la inminencia de un perjuicio irremediable que justifica la intervención del juez constitucional, en tanto existe la probabilidad de que su vida e integridad se encuentre en peligro. En consecuencia, solicitó que se adopte una medida transitoria que suspenda los referidos actos administrativos, hasta tanto los actores promuevan la acción ante la Jurisdicción Contenciosa.

3.3 Sentencia de segunda instancia

3.3.1. El 8 de junio de 2018, la Sala Civil Familia del Tribunal Superior de Buga confirmó la sentencia impugnada¹⁹.

3.3.2. Argumentó que no le corresponde al juez de tutela asumir las competencias de las autoridades administrativas respectivas, frente al estudio y evaluación del otorgamiento de medidas de seguridad personal, pues aquello obedece a un estudio técnico para el cual se requiere contar con los elementos de juicio suficientes.

3.3.3. Manifestó que los actores cuentan con la acción de nulidad y restablecimiento del derecho para controvertir las decisiones de la UNP, la cual es eficaz para la protección de los derechos en cuestión y, además, pueden solicitar la suspensión provisional de los referidos actos administrativos de conformidad con el artículo 230 de la Ley 1437 de 2011.

3.3.4. Indicó que la acción de tutela no cumple el requisito de subsidiariedad y tampoco se evidencia un perjuicio irremediable que justifique la intervención del juez constitucional y, en todo caso, la finalización de las medidas de protección obedeció a que la UNP no acreditó el nivel de riesgo requerido para que las mismas siguieran vigentes.

4. Actuaciones en sede de revisión

4.1. *Pruebas decretadas.* A través de Auto del 29 de octubre de 2018, la Sala Segunda de Revisión, decretó pruebas y ordenó la suspensión de términos²⁰.

¹⁹ Cuaderno 2, folios 16-21.

²⁰ Cuaderno 3, folios 14-19. Se solicitó: 1. A los accionantes, informar (a) cuál ha sido su situación de seguridad desde el año 2017 a la fecha, para lo cual deberán especificar las agresiones o amenazas que se hayan presentado en su contra durante dicho intervalo; (b) las circunstancias fácticas y jurídicas que dieron origen a la asignación de medidas cautelares a su favor por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el año 2009, así como la naturaleza de dichas medidas; (c) si, con posterioridad a la asignación de las referidas medidas cautelares, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha adoptado medidas adicionales o recomendaciones a su favor; (d) si tienen conocimiento del estado actual de las investigaciones adelantadas por

Asimismo, dispuso como medida provisional, ordenar a la UNP (i) restablecer el esquema de protección tipo 2 colectivo asignado previamente a los accionantes, consistente en 1 vehículo blindado, 2 hombres de protección, y como medidas individuales, 1 medio de comunicación y 1 chaleco blindado; y (ii) suspender provisionalmente las resoluciones No. 8252, 8253, 8254 y 8255 proferidas por la entidad en noviembre 30 de 2017, que finalizaron el referido esquema de seguridad, así como los actos administrativos que las confirmaron²¹. Fueron allegadas las siguientes pruebas:

4.2. *Respuesta de la UNP.* Mediante comunicación del 19 de noviembre de 2018²², la referida Entidad manifestó, en primer término, que las medidas de protección que otorga el programa de prevención y protección siempre están sujetas y supeditadas a un estudio de nivel de riesgo, de conformidad con el Decreto 1066 de 2015. Asimismo, anexó copia de las actas de implementación y de entrega de las medidas de protección que fueron ordenadas como medida provisional, en el auto del 29 de octubre de 2018²³.

la Fiscalía General de la Nación con base en las denuncias presentadas en los años 2010, 2012 y 2016 por amenazas contra miembros del Sindicato SINALTRAINAL; y (e) si desde el año 2016 a la fecha han presentado quejas o denuncias por amenazas en su contra. Asimismo, se solicitó: (i) al señor Julio César López Ruiz que remita a esta Corporación copia del acto administrativo proferido por la Unidad Nacional de Protección que finalizó las medidas de protección a su favor previamente asignadas, e informe si presentó algún recurso contra el referido acto; (ii) al señor Álvaro Varela Pérez que remita copia del recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 8255 del 30 de noviembre de 2017 proferida por la Unidad Nacional de Protección que finalizó las medidas de protección a su favor previamente asignadas; y (iii) al señor Fabio Olaya Ochoa que remita copia de la Resolución No. 8253 del 30 de noviembre de 2017 proferida por la Unidad Nacional de Protección que finalizó las medidas de protección a su favor previamente asignadas, así como del recurso de reposición interpuesto contra dicha resolución. 2. A la Unidad Nacional de Protección, informar: (i) cómo fue el proceso de evaluación del nivel de riesgo de los accionantes Rafael Antonio Esquivel Ortega, Álvaro Varela Pérez, Fabio Olaya Ochoa y Julio César López Ruiz, llevado a cabo en el año 2017; y (ii) si ha realizado un nuevo estudio sobre el nivel de riesgo de los accionantes y si los mismos se encuentran cobijados con alguna medida de protección. Asimismo, se le solicitó a la entidad que suministre copia del acta de la sesión en la cual el CERREM validó el riesgo de los actores como ordinario y recomendó finalizar las medidas de protección previamente asignadas. 3. A la Fiscalía General de la Nación, informar (i) el estado actual de las investigaciones adelantadas con base en las denuncias presentadas en los años 2010 (por parte del señor Rafael Antonio Esquivel Ortega), 2012 (por parte del señor Álvaro Varela Pérez), y 2016 (por parte del señor Rafael Antonio Esquivel Ortega), respecto de amenazas contra miembros del Sindicato SINALTRAINAL; y (ii) si desde el año 2016 a la fecha se han presentado denuncias por amenazas en contra de miembros o ex-miembros del Sindicato SINALTRAINAL. 4. A la Personería Municipal de Bugalagrande, informar (i) las actuaciones adelantadas con ocasión de las denuncias presentadas en los años 2007 y 2010 por parte del señor Rafael Antonio Esquivel Ortega, respecto de amenazas contra miembros del Sindicato SINALTRAINAL; y (ii) si desde el año 2010 a la fecha se han presentado quejas o denuncias por amenazas en contra de miembros o ex-miembros del Sindicato SINALTRAINAL y, en caso afirmativo, informar las actuaciones adelantadas por parte de la Personería. 5. A la Defensoría del Pueblo Regional Valle del Cauca, informar (i) las actuaciones adelantadas con ocasión de la denuncia presentada en el año 2008 por la Personera Municipal de Bugalagrande, respecto de amenazas en contra de miembros del Sindicato SINALTRAINAL; y (ii) si desde el año 2008 a la fecha se han presentado quejas o denuncias por amenazas en contra de miembros o ex-miembros del Sindicato SINALTRAINAL y, en caso afirmativo, informar las actuaciones adelantadas por parte de la Defensoría del Pueblo. 6. Al Ministerio de Relaciones Exteriores, informar: (i) las actuaciones adelantadas para dar cumplimiento a las medidas cautelares decretadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el año 2009, a favor de los señores Rafael Antonio Esquivel Ortega, Álvaro Varela Pérez, Fabio Olaya Ochoa y Julio Cesar López Ruiz; y (ii) si, con posterioridad a la asignación de las referidas medidas cautelares, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha adoptado medidas adicionales o recomendaciones a favor de los señores Rafael Antonio Esquivel Ortega, Álvaro Varela Pérez, Fabio Olaya Ochoa y Julio Cesar López Ruiz.

²¹ Se ordenó que la medida provisional tendrá vigencia a partir de la notificación del referido auto y hasta tanto se resuelva la presente acción de tutela por parte de la Corte Constitucional, o antes si la Sala de Revisión así lo considera, previa decisión motivada.

²² Cuaderno 3, folios 35-59.

²³ Vale precisar que, en relación con las medidas individuales consistentes en 1 medio de comunicación y 1 chaleco blindado, la UNP indicó que las mismas fueron remitidas al lugar de residencia de los accionantes, por lo que aún está pendiente de concertarse su entrega con los mismos.

4.2.1. De otra parte, informó que los accionantes fueron revaluados individualmente por temporalidad para el año 2017, siendo atendidos como población objeto del programa de protección que lidera la UNP, al haber acreditado su condición de activistas sindicales, según lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 2.4.1.2.6 del Decreto 1066 de 2015.

4.2.2. Frente al proceso de evaluación del nivel de riesgo llevado a cabo en tal oportunidad, preciso que: (i) a cada uno de los accionantes se les designó una analista de riesgo, adscrita al Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información -CTRAI-, que concertó una entrevista inicial con los mismos con el fin de obtener el respectivo consentimiento para avalar la realización de las actividades investigativas por parte del técnico experto²⁴; (ii) durante las entrevistas, en relación con su seguridad actual, los actores informaron no haber sido víctimas de amenazas directas y puntuales²⁵; (iii) la analista de riesgo entrevistó a distintas instancias y autoridades con el fin de corroborar la información recopilada²⁶ y, posteriormente, determinó que los accionantes no enfrentaban para el año 2017, un riesgo inminente o excepcional derivado de sus actividades; (iv) los conceptos de la analista de riesgo fueron sometidos ante el Grupo de Valoración Preliminar -GVP-, el cual ponderó el riesgo de los accionantes como ordinario²⁷; y (v) finalmente, el CERREM validó el riesgo de los actores como ordinario y recomendó la finalización del esquema de protección tipo 2 colectivo, conformado por 1 vehículo blindado y 2 hombres de protección, y como medidas individuales 1 medio de comunicación y 1 chaleco blindado²⁸; y (vi) la UNP acogió la recomendación del CERREM mediante las Resoluciones 8252, 8253, 8254 y 8255 del 30 de noviembre de 2017.

²⁴ Las analistas de riesgo fueron asignadas el 17 y 28 de agosto de 2017 y las entrevistas iniciales se llevaron a cabo los días 7 y 28 de septiembre del mismo año.

²⁵ Según lo expuesto por la UNP: (1) el señor Rafael Antonio Esquivel Ortega manifestó que: (i) es pensionado de la empresa Nestlé desde el 2011 y ocupó cargos directivos en la junta de SINALTRAINAL durante 15 años y actualmente ejercía como Coordinador del Comité de Créditos del Fondo de Empleados SINALTRAINAL FOSIN; (ii) no ha sido víctima de amenazas directas o puntuales en el desarrollo de su actividad sindical, o de otra índole, sino que sólo las sufrió en la época en que perteneció a la junta directiva de dicha organización sindical en los años 2011 y 2012; (2) el señor Álvaro Varela Pérez manifestó que: (i) se encontraba vinculado al Sindicato desde julio de 1990 y había ocupado diferentes cargos en la junta directiva, pero hasta ese entonces era delegado nacional de dicha organización; (ii) en cuanto a su seguridad actual no había sido víctima de ninguna amenaza, que solamente en febrero de 2016 se habían presentado este tipo de situaciones en contra de los directivos del Sindicato; (3) el señor Fabio Olaya Ochoa indicó que: (i) se encontraba vinculado laboralmente con el Sindicato SINALTRAINAL en el cargo de instructor sindical desde el año 2006 a través de contrato de prestación de servicios, cuya labor consistía en formación sindical y política de los trabajadores; (ii) en desarrollo de su actividad, no había sido víctima de amenazas directas, puntuales y concretas, pero que se consideraba en riesgo porque otras organizaciones sociales y defensoras de derechos humanos habían sido amenazadas a través de escritos, en los cuales no figuraba su nombre; y, por último, (4) el señor Julio César López Ruiz, señaló que (i) sus vínculos con SINALTRAINAL tenían que ver con el asesoramiento sindical y la gerencia del proyecto de Funerales y Exequiales; y (ii) en cuanto a su seguridad, no había sido víctima de ninguna amenaza directa, que en el año 2016 se habían presentado amenazas contra los directivos de la CUT y SINALTRAINAL, organizaciones a las cuales prestaba asesoramiento.

²⁶ Según lo expuesto por la UNP, se realizaron entrevistas a la Fiscal de la Organización Sindical SINALTRAINAL, Seccional Bugalagrande, Valle; al Comandante de Estación de Policía del Sector; al Escolta de los Evaluados; a la Personería Municipal y Defensoría del Pueblo Regional, Valle; a la Dirección de los Derechos Fundamentales del Ministerio de Trabajo; al Grupo de Archivo Sindical del Ministerio de Trabajo; al Grupo de Análisis Estratégico Poblacional -GAEP- de la UNP, a la Inteligencia Policial y al Tesorero de la Directiva Nacional de SINALTRAINAL. Según lo referenciado por la UNP, ninguna de las referidas instancias informó haber tenido conocimiento o información, en aquel entonces, respecto de amenazas o riesgos específicos contra los accionantes.

²⁷ En sesiones del 14 y 28 de noviembre de 2017.

²⁸ En sesión del 28 de noviembre de 2017.

4.2.3. Finalmente, informó que a la fecha los accionantes no son beneficiarios de medidas de protección por parte de la Entidad y éstos no tienen en curso ningún estudio de riesgo. Por otro lado, indicó que la información expuesta en el documento allegado goza de reserva legal, según lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 1755 de 2015 en armonía con lo dispuesto en el artículo 2.4.1.2.2 numeral 13, y en el artículo 2.4.1.2.47 numeral 3 del Decreto 1066 de 2015, por lo tanto *“estos documentos no deben formar parte de los archivos a los cuales tiene acceso el público, con motivo de la consulta del expediente”*; y le corresponde a cada funcionario público asegurar la reserva de tal información.

4.3. *Respuesta de los accionantes.* Mediante comunicación del 19 de noviembre de 2018²⁹, el apoderado de los actores manifestó que: (i) la situación de seguridad de sus poderdantes desde el año 2017, se desarrolla dentro de *“un entorno de tensa calma”*, que se agudiza en el contexto de la negociación colectiva entre la empresa Nestlé y SINALTRAINAL, la cual llegó a su máximo nivel en razón del asesinato de 3 trabajadores de la compañía pertenecientes al Sindicato, el 13 y 23 de mayo de 2018³⁰; (ii) las circunstancias que dieron origen a la asignación de medidas cautelares a favor de los actores por parte de la CIDH tienen que ver con el desarrollo de la actividad de su organización sindical, los conflictos colectivos y las muertes sistemáticas, que han marcado un recorrido histórico de hostilidad hacia los miembros de SINALTRAINAL; (iii) se desconoce si la CIDH ha adoptado medidas adicionales o recomendaciones a favor de los actores; (iv) sus mandantes no tienen conocimiento del estado actual de las investigaciones adelantadas por la Fiscalía General de la Nación, frente a las denuncias presentadas en los años 2010, 2012 y 2016 por amenazas en contra de miembros de SINALTRAINAL; (v) se presentó una denuncia ante la Fiscalía General de la Nación el 20 de abril de 2016, con ocasión del panfleto de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia en el cual declaraban como objetivo militar a los integrantes de SINALTRAINAL.

4.3.1. Por otro lado, informó que los accionantes Álvaro Varela Pérez, Julio César López Ruiz y Fabio Olaya Ochoa presentaron recurso de reposición contra los actos administrativos que finalizaron sus medidas de protección, pero no conservaron copia del mismo.³¹

4.3.2. Finalmente, (i) hizo relación a unos hechos de seguimiento y persecución, así como de amenazas de muerte en contra de otros miembros de SINALTRAINAL durante los años 2017 y 2018³²; (ii) refirió que el 22 de mayo

²⁹ Cuaderno 3, folios 60-62. Los anexos incorporados a esta comunicación fueron remitidos en físico el 4 de diciembre de 2018. Cuaderno 3, folios 212-339.

³⁰ Según la información suministrada, las personas asesinadas fueron Cristian Andrés Lozano, Luis Eduardo Domínguez Blandón y Gilberto Espinosa. Frente a los 2 primeros, se indica que estos fueron asesinados el 23 de mayo de 2018 en el Municipio de Andalucía (Valle del Cauca) y, respecto del tercero, se menciona que aquél fue asesinado el 13 de mayo de 2018 en Bugalagrande y, había sido amenazado de muerte el 10 de febrero del mismo año. Dentro de los anexos se encuentran las denuncias presentadas ante la Fiscalía General de la Nación por el asesinato de estas personas, y también se incorporan las denuncias presentadas ante la Policía y Personería de Bugalagrande por la amenaza del 10 de febrero 2018, la cual se realizó a través de un panfleto que iba dirigido a varios miembros del Sindicato: Lucio Llanos, Gilberto Espinosa, Vladimir Tapias y Oscar Gordillo.

³¹ El otro accionante, Rafael Antonio Esquivel Ortega sí presentó recurso de reposición. Una copia del mismo fue adjuntada con el escrito de acción de tutela.

³² Frente a los actos de seguimiento y persecución se mencionan los nombres de José Mauricio Valencia Tamayo (integrante de la Junta Directiva), y José Onofre Esquivel Luna (integrante Junta Directiva), y se refiere que dichos actos ocurrieron en los meses de abril y mayo de 2017. Respecto de las amenazas de muerte, se refieren

de 2018 se presentaron denuncias públicas por un panfleto en redes sociales³³; y (iii) manifestó que el 5 de octubre de 2017 se elevó una solicitud de alerta temprana frente a los integrantes de SINALTRAINAL, ante la Defensoría del Pueblo³⁴.

4.4. *Respuesta del Ministerio de Relaciones Exteriores.* Mediante comunicación del 19 de noviembre de 2018³⁵, el citado Ministerio señaló en primer término que, de conformidad con el Decreto 869 de 2016 y la Resolución 9709 de 2017, el Ministerio de Relaciones Exteriores: (i) es la entidad encargada de coordinar el seguimiento a la implementación de las medidas cautelares que la CIDH solicita al Estado Colombiano; (ii) para atender las solicitudes de la CIDH, coordina la convocatoria de reuniones de seguimiento y concertación con las entidades dotadas de competencias directas en temas atinentes a la solicitud de protección de la CIDH, con la participación de los beneficiarios y sus representantes; y (iii) no es competente para atender las pretensiones de los accionantes, pues las mismas versan sobre la asignación de medidas materiales de protección, que le corresponde a la UNP como coordinadora de la estrategia de protección, con base en las deliberaciones del CERREM, del cual el Ministerio no hace parte en calidad de miembro permanente, sino solo como invitado con voz pero sin voto.

4.4.1. Frente a las medidas cautelares otorgadas por la CIDH en favor de miembros de la organización sindical SINALTRAINAL, manifestó que: (i) el 28 de enero de 2002, la CIDH solicitó medidas cautelares a favor de 7 trabajadores de SINALTRAINAL, las cuales fueron extendidas posteriormente a otros 18 miembros del Sindicato el 23 de noviembre de 2004, el 5 de abril de 2005, el 4 de junio de 2006, el 21 de octubre de 2009 (fecha en la cual se cobijó a los accionantes) y el 18 de julio de 2014³⁶; y (ii) no existe información respecto de medidas adicionales ni recomendaciones emitidas por la CIDH en favor de los actores, con posterioridad al 21 de octubre de 2009.

los señores José Onofre Esquivel Luna, Lucio Llanos y Gilberto Espinosa, y se especifica que dichas amenazas tuvieron lugar en los meses de junio de 2017 y febrero de 2018. Vale precisar que dentro de los anexos, se hace relación a otros actos de seguimiento y amenazas contra miembros del Sindicato: Nelson Fabián Bermúdez – integrante de la Junta Directiva- (ocurrida el 25 de mayo de 2018), y Edwin Molina –trabajador de Coca Cola (ocurrida el 26 de octubre de 2018).

³³ De la información obrante en los anexos, se advierte que el panfleto circuló por las redes sociales el 2 de octubre de 2017 y se denominaba “PUBAL por una Bugalagrande y Andalucía Limpia”, a través del cual se amenazaba a personas del Municipio de Bugalagrande y sus alrededores, advirtiéndoles que si no se iban los asesinaban. De otra parte, dentro de los anexos, obra una denuncia presentada en julio de 2018, por el Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, en la cual se refiere que el 17 de julio de 2018 el Coordinador del Comité recibió un mensaje de texto a través del cual lo amenazaban junto con otros integrantes de organizaciones sociales y sindicales, incluida SINALTRAINAL. Esta denuncia se dirige a distintas entidades nacionales, al Comité Internacional de la Cruz Roja en Colombia y a la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas.

³⁴ De la información suministrada, se advierte que esta solicitud fue presentada por Luis Javier Correa Suarez, Secretario de Asuntos Políticos y Derechos Humanos de SINALTRAINAL, y en la misma se hace una descripción de distintos actos de seguimiento, amenaza y persecución contra varios miembros del Sindicato, ocurridas en los años 2013, 2014, 2016 y 2017, y en virtud de ello, se le solicita a la Defensoría del Pueblo que, a través del Sistema de Alertas Tempranas, se advierta a las autoridades para que protejan la vida e integridad de los miembros de SINALTRAINAL. Vale advertir que el contenido de esta solicitud recopila en buena parte la información obrante en el escrito de tutela y sus respectivos anexos.

³⁵ Cuaderno 3, folios 63-68.

³⁶ Según la información suministrada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, la CIDH ha solicitado medidas cautelares en favor de 25 miembros de SINALTRAINAL.

4.4.2. Respecto de las actuaciones adelantadas en el marco de la ampliación de las medidas cautelares de 21 de octubre de 2009, señaló que: (i) se han realizado 14 reuniones de seguimiento y concertación en Bogotá y en municipios donde se encuentran ubicadas seccionales de la organización sindical, cuyo objetivo es verificar la situación de riesgo de los beneficiarios, tramitar sus solicitudes frente a las autoridades competentes y hacer seguimiento frente a los compromisos adquiridos³⁷; (ii) se realizó una reunión interinstitucional en la cual se abordaron temas concernientes a la protección a la vida e integridad de los beneficiarios de las medidas cautelares³⁸; (iii) participó en 2 reuniones de trabajo convocadas por la CIDH³⁹; y (iv) ha presentado 32 informes de Estado a la CIDH que dan cuenta de las actuaciones adelantadas por las entidades competentes para dar cumplimiento a las medidas cautelares⁴⁰.

4.5. *Respuesta de la Personería Municipal de Bugalagrande.* Mediante comunicación del 21 de noviembre de 2018⁴¹, el Personero Municipal de Bugalagrande manifestó que: (i) la Personería ha tramitado de manera acuciosa todas las solicitudes realizadas por los accionantes en el curso de la acción de tutela, buscando proteger su vida e integridad física ante las autoridades competentes, para lo cual se ha solicitado el debido acompañamiento a la Policía Nacional, a la Fiscalía General de la Nación, a la Unidad Nacional de Protección y al Municipio de Bugalagrande; (ii) en los distintos consejos de seguridad, desde el 1 de marzo de 2016 a la fecha, la Personería ha puesto de presente tales situaciones; y (iii) desde el año 2010 a la fecha, se ha puesto en conocimiento por parte de líderes sindicales, las distintas denuncias por la comisión de posibles conductas punibles perpetradas contra miembros de SINALTRAINAL.

4.6. *Respuesta de la Fiscalía General de la Nación.* Mediante comunicaciones del 16 y 21 de noviembre de 2018⁴², la referida Entidad hizo un recuento de las distintas investigaciones que cursan actualmente por amenazas en contra de los accionantes y otros miembros de SINALTRAINAL: (i) existen seis (6) investigaciones en las cuales el señor Rafael Antonio Esquivel Ortega funge como denunciante y víctima por hechos de amenazas ocurridos el 27 de abril de 2006, el 22 de agosto de 2008, el 22 de noviembre de 2010, el 6 de noviembre de 2012, el 30 de octubre de 2014 y el 20 de abril de 2016, las cuales se encuentran en etapa de indagación⁴³; (ii) respecto del señor Álvaro Varela Pérez, existen dos (2) investigaciones por el delito de amenazas, por hechos ocurridos el 27 de abril de 2006 y en el año 2013, ambas en etapa de indagación⁴⁴; y (iii) se adelanta una investigación colectiva por el delito de amenazas de varios

³⁷ En el 2009 (1 reunión), en el 2011 (3 reuniones), en el 2012 (1 reunión), en el 2013 (2 reuniones), en el 2014 (1 reunión), en el 2015 (1 reunión), en el 2016 (1 reunión), en el 2017 (2 reuniones) y en el 2018 (2 reuniones).

³⁸ Llevada a cabo el 19 de febrero de 2015 en Barrancabermeja.

³⁹ Realizadas el 26 de marzo de 2014 y el 23 de febrero de 2017.

⁴⁰ Presentados en los años 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018.

⁴¹ Cuaderno 3, folios 113-114.

⁴² Cuaderno 3, folios 69-112.

⁴³ Según la información suministrada, todas estas investigaciones se encuentran inactivas, salvo la relacionada con la denuncia presentada en el 2006, que se encuentra activa.

⁴⁴ Frente a la denuncia interpuesta en el 2006, se señala que la misma se encuentra activa y dentro de ésta también funge como víctima, entre otros, el señor Rafael Antonio Esquivel Ortega. Respecto de la denuncia presentada en el 2013 no se especifica la fecha de la misma y se señala que ésta se encuentra inactiva.

miembros de SINALTRAINAL quienes han sido declarados objetivo militar, la cual cuenta con radicado del año 2007 y se encuentra en etapa de indagación⁴⁵.

4.6.1. Por otro lado, informó que: (i) la Fiscalía 32 Seccional de Buga, como medida de precaución para preservar la vida e integridad de los miembros de SINALTRAINAL, en las diferentes indagaciones que se tramitan, ha ordenado la protección de los mismos ante el Comando de Policía Nacional y, adicionalmente, ha solicitado a la UNP realizar el estudio de riesgo de cada uno de ellos, a fin de ser incorporados al programa que tiene dicha Entidad⁴⁶; (ii) el 24 de julio de 2018, la Fiscalía 32 Seccional de Buga, en el marco de un estudio realizado con el Delegado de la Unidad de Protección, solicitó la posibilidad de implementar las medidas de protección para todos los integrantes de la junta directiva del Sindicato SINALTRAINAL, mientras duren las investigaciones de las amenazas y se refuercen las medidas de protección a quienes ya cuentan con las mismas; y (iii) durante el periodo comprendido entre el año 2016 y 2018 se presentaron 18 denuncias por amenazas en contra de personas pertenecientes a SINALTRAINAL, las cuales se encuentran activas⁴⁷.

4.7. *Actuaciones adicionales.* Mediante auto del 21 de noviembre de 2018, la Magistrada Ponente ordenó a la Secretaria General de la Corte Constitucional que la información allegada por la UNP, en virtud del auto de pruebas proferido el 29 de octubre de 2018, no fuera puesta en conocimiento de las partes o terceros con interés legítimo en la presente acción de tutela, en atención a la solicitud de la referida entidad frente su carácter reservado.⁴⁸

4.7.1 Mediante comunicación del 26 de noviembre de 2018, el Ministerio del Interior solicitó nuevamente su desvinculación de la acción de tutela, por cuanto dicha Entidad carece de competencias frente a la adopción, modificación o restablecimiento de medidas de protección.

4.7.2. A través de Auto del 26 de noviembre de 2018, y con el fin de recaudar unas pruebas que no fueron allegadas por parte de los accionantes, se le ordenó a la UNP que: (i) remitiera copia de los actos administrativos proferidos el 30 de noviembre de 2017 (resoluciones Nos. 8252 y 8253), mediante los cuales dispuso la finalización de las medidas de protección a favor de los señores Julio César López Ruiz y Fabio Olaya Ochoa; e (ii) informara si el señor Julio César López Ruiz presentó algún recurso contra la Resolución que finalizó sus medidas de protección, caso en el cual, deberá remitir copia del acto administrativo que resolvió el respectivo recurso⁴⁹.

⁴⁵ No se especifican los nombres de los miembros del Sindicato relacionados con esta investigación colectiva.

⁴⁶ Conviene precisar que no se especifica la fecha en la cual se ha elevado esta solicitud ante el Comando de Policía. Por otro lado, aunque tampoco se especifican las denuncias adelantadas en esta Fiscalía, de la información suministrada se advierte que existe una investigación en dicha Fiscalía, en la cual funge como víctima Rafael Antonio Esquivel Ortega por el delito de amenazas, por hechos ocurridos el 27 de abril de 2006, la cual se encuentra activa y en etapa de indagación.

⁴⁷ Frente a este punto, no se especifican las personas que funguen como denunciantes o víctimas dentro de las referidas investigaciones.

⁴⁸ Cuaderno 3, folios 115-116. Según informe secretarial del 29 de noviembre de 2018, únicamente se acercaron a la Secretaría de esta Corporación, para tener conocimiento de las pruebas ordenadas en el auto del 29 de octubre de 2018, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Relaciones Exteriores. Cuaderno 3, folio 172.

⁴⁹ Cuaderno 3, folio 145. De igual forma, se precisó que, el traslado de las referidas pruebas procederá siempre y cuando la información contenida en los referidos actos administrativos no se encuentre sujeta a reserva legal, según lo establecido en el artículo 24 de la Ley 1755 de 2015, en armonía con lo dispuesto en los artículos

4.7.3. Mediante comunicación del 3 de diciembre de 2018, la UNP remitió copia de los actos administrativos requeridos en el Auto del 26 de noviembre del mismo año, e informó que el señor Julio César López Ruiz presentó recurso de reposición contra la resolución que finalizó las medidas de protección a su favor, el cual fue resuelto por medio de la Resolución No. 2629 del 13 de abril de 2018, la cual fue allegada⁵⁰.

4.7.4. A través de comunicación del 7 de diciembre de 2018⁵¹, el Ministerio de Relaciones Exteriores informó que, en el marco del seguimiento a la implementación de las medidas cautelares otorgadas por la CIDH a favor de miembros de SINALTRAINAL, convocó a una reunión de seguimiento y concertación el 13 de diciembre de 2018, a la cual asistirán la Defensoría del Pueblo, la Unidad Nacional de Protección, la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio de Defensa, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, así como la Corporación Colectivo Alvear Restrepo⁵².

4.7.5. Mediante comunicación radicada en esta Corporación el 16 de enero de 2019, la UNP suministró información adicional respecto de la implementación de las medidas de protección que fueron ordenadas como medida provisional, en el auto del 29 de octubre de 2018. Preciso que la entrega de las medidas individuales ordenadas a favor de los accionantes (chalecos blindados), fue materializada a través de las actas suscritas el 19 y 26 de noviembre de 2018⁵³.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Esta Corte es competente para conocer de las decisiones judiciales materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política, en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, y en virtud del Auto del 17 de septiembre de 2018⁵⁴, expedido por la Sala de Selección Número Nueve de esta Corporación, que escogió el expediente para su revisión.

2. Planteamiento del problema jurídico y estructura de la decisión

2.1. De acuerdo con los antecedentes mencionados, le corresponde a esta Sala de Revisión determinar si la UNP vulnera los derechos fundamentales a la seguridad personal y al debido proceso de activistas sindicales cobijados con medidas cautelares de la CIDH, al finalizar las medidas de protección que les fueron previamente asignadas, luego de haber valorado su nivel de riesgo como

2.4.1.2.2, numeral 13 y 2.4.1.2.47 del Decreto 1066 de 2015.

⁵⁰ Cuaderno 3, folios 176-211.

⁵¹ Cuaderno 3, folios 361-365.

⁵² Vale precisar que el Ministerio de Relaciones Exteriores no suministró información respecto de los resultados de la reunión convocada para el 13 de diciembre de 2018.

⁵³ Cuaderno 3, folios 390-419.

⁵⁴ El caso fue seleccionado de acuerdo con los siguientes criterios: (i) subjetivo -urgencia de proteger un derecho fundamental-; y (ii) objetivo -posible violación o desconocimiento de un precedente constitucional-. Cuaderno 3, folio 8.

ordinario, a pesar de que pertenecen a un Sindicato que ha sido objeto de amenazas, intimidaciones, seguimiento y persecución a lo largo de varios años y dicha situación no ha cesado.

2.2. Para abordar el estudio del problema jurídico, la Sala verificará (i) la procedencia de la acción de tutela y, de superarse dicho análisis, hará referencia a: (ii) aspectos sobre el contenido y el alcance del derecho a la seguridad personal; (iii) el procedimiento ordinario de protección en el marco del Programa de Prevención y Protección a cargo de la UNP, (iv) aspectos básicos del debido proceso administrativo en el marco de las actuaciones de la UNP respecto de la valoración del nivel de riesgo y la concesión y/o finalización de medidas de protección; (v) casos resueltos por la Corte Constitucional en los cuales se han controvertido decisiones de la UNP que finalizan medidas de protección o se abstienen de concederlas, al calificar el nivel de riesgo como ordinario; y, finalmente, (vi) realizará el estudio del caso concreto.

3. Análisis de procedencia

La Sala considera que la acción de tutela instaurada por los señores Rafael Antonio Esquivel Ortega, Álvaro Varela Pérez, Fabio Olaya Ochoa y Julio Cesar López Ruiz cumple con los requisitos de procedencia (legitimación por activa y pasiva, inmediatez y subsidiariedad).

3.1. Los accionantes podían poner la tutela (legitimación por activa)⁵⁵

En el presente caso, los señores Rafael Antonio Esquivel Ortega, Álvaro Varela Pérez, Fabio Olaya Ochoa y Julio Cesar López Ruiz, mediante apoderado judicial⁵⁶, alegan la violación de sus derechos fundamentales y actúan en defensa de los mismos, por lo cual, se encuentran legitimados para intervenir en esta causa. Vale precisar que, si bien los accionantes pertenecen al Sindicato SINALTRAINAL, estos acuden al mecanismo de amparo de manera individual y en calidad de miembros de la referida organización, mas no como sus representantes.

3.2. La acción de tutela podía ponerse contra la UNP (legitimación por pasiva)⁵⁷

3.2.1. La Sala encuentra que se acredita su legitimación por pasiva, pues la acción de tutela se dirige en contra de la UNP, entidad pública a la cual se atribuye los hechos vulneratorios alegados en el escrito de tutela, a través de la expedición de los actos administrativos del 11 de noviembre de 2017 (Resoluciones 8252, 8353, 8254 y 8255), mediante los cuales se dispuso la

⁵⁵ De conformidad con el artículo 86 de la Constitución, toda persona puede ejercer la acción de tutela, por sí misma o por quien actúe en su nombre, para reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos fundamentales. Por su parte, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 establece que la acción de tutela puede ser presentada: (i) directamente por el titular del derecho; (ii) por medio de representante legal; (iii) mediante apoderado judicial; (iv) por medio de agente oficioso; o (v) por parte del Defensor del Pueblo y los personeros municipales.

⁵⁶ El referido poder fue anexado en el escrito de tutela. Cuaderno 1, folios 114-15.

⁵⁷ De conformidad con el artículo 86 de la Constitución, la acción de tutela procede contra la acción u omisión de cualquier autoridad pública que amenaza o vulnera derechos fundamentales. Por su parte, el Decreto 2591 de 1991 agrega que la acción de tutela también procede contra particulares (Arts. 5, 42 y ss), para lo cual establece unas causales específicas.

finalización de las medidas de protección previamente asignadas a favor de los actores. Vale aclarar que los referidos actos administrativos fueron expedidos en virtud de los Decretos 4065 y 4912 de 2011, que asignan competencias y funciones a la citada entidad frente a la articulación, coordinación y ejecución de la prestación del servicio de protección⁵⁸.

3.2.2. Ahora bien, en el trámite de primera instancia, el juez de tutela vinculó al Sindicato SINALTRAINAL, a la empresa Colombina, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Relaciones Exteriores y al CERREM, a la Subdirección de Evaluación del Riesgo y a la Analista de Riesgo de UNP. No obstante, la Sala no encuentra acreditada la legitimación en la causa por pasiva en relación con los referidos entes y autoridades vinculadas.

3.2.2.1. Respecto del Ministerio del Interior, debe precisarse, por un lado, que el Decreto 4065 de 2011 suprimió las competencias que tenía dicha Entidad respecto de la concesión de medidas de protección y el artículo 23 del citado Decreto⁵⁹ dispuso la transferencia a la UNP de los archivos relacionados con el Programa de Protección de la Dirección de Derechos Humanos del citado Ministerio. Por otro lado, aunque el Decreto 4912 de 2011 establece algunas funciones a cargo del Ministerio del Interior en el marco de la estrategia de prevención y protección⁶⁰, estas no se relacionan con la concesión y/o finalización de medidas de protección.

3.2.2.2. En cuanto al Ministerio de Relaciones Exteriores, si bien esta entidad es la encargada de coordinar el seguimiento a la implementación de las medidas cautelares que la CIDH solicita al Estado Colombiano, de conformidad con el Decreto 869 de 2016⁶¹ y la Resolución 9709 de 2017⁶², lo cierto es que el referido Ministerio carece de competencias frente a la concesión y/o finalización de medidas de protección, según lo dispuesto en los Decretos 4065 y 4912 de 2011.

3.2.2.3. Frente al Sindicato SINALTRAINAL y la Empresa Colombia S.A. es claro que los mismos no están relacionados con los hechos vulneratorios alegados en el escrito de tutela y, además, no tienen ningún tipo de injerencia o poder de decisión frente a los actos administrativos proferidos por la UNP que finalizaron las medidas de protección a favor de los actores. Respecto de la empresa

⁵⁸ El Decreto 4065 de 2011 crea la Unidad Nacional de Protección y establece su objetivo y estructura. Por su parte, el Decreto 4912 de 2011 (compilado en el Decreto 1066 de 2015), organiza el Programa 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.

⁵⁹ Artículo 23 del Decreto 4065 de 2011. Entrega de archivos. Los archivos de los cuales sea el titular el Programa de Protección de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y el Departamento Administrativo de Seguridad DAS en supresión, a la entrada en vigencia del presente decreto y que tengan relación con las competencias de la Unidad Nacional de Protección, deberán ser transferidos a esta entidad, en los términos que señalen los representantes legales a través de las Secretarías Generales.

⁶⁰ Dentro de estas funciones, se destacan: (i) la asesoría técnica a las entidades territoriales en la formulación de políticas de derechos humanos y derecho internacional humanitario (Art. 4 del Decreto 4912 de 2011 -corresponde al artículo 2.4.1.2.4 del Decreto 1066 de 2015-); (ii) la formulación de planes de prevención y contingencias (Art. 10 del Decreto 4912 de 2011 -corresponde al artículo 2.4.1.2.10 del Decreto 1066 de 2015-); y (iii) la formulación de los lineamientos de la política pública en materia de protección de personas en situación de riesgo extraordinario o extremo (Art. 27 del Decreto 4912 de 2011 -corresponde al artículo 2.4.1.2.27 del Decreto 1066 de 2015-).

⁶¹ Por medio del cual se modifica la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores y se dictan otras disposiciones.

⁶² Por la cual se crean los Grupos Internos de Trabajo del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Colombina S.A, debe precisarse que, si bien en el escrito de tutela le endilgan hechos de persecución y campaña de desprestigio contra el citado Sindicato dichas circunstancias no son objeto de discusión en la presente acción de tutela.

3.2.2.4. Finalmente, la Sala tampoco encuentra acreditada la legitimación en la causa por pasiva en relación con el CERREM, la Subdirección de Evaluación del Riesgo y la Analista de Riesgo de la UNP. Si bien estas instancias cumplen funciones dentro del procedimiento ordinario de protección en el marco del Programa de Prevención y Protección a cargo de la UNP, de conformidad con los Decretos 4065 y 4912 de 2011⁶³, las mismas no fueron señaladas dentro del escrito de tutela de haber incurrido en los hechos vulneratorios de los derechos fundamentales invocados y, además, es la UNP la entidad que profirió los actos administrativos mediante los cuales se dispuso la finalización de las medidas de protección previamente asignadas a los actores.

3.2.3. En estos términos, para la Sala es claro que sólo la UNP tiene legitimación en la causa por pasiva en el presente asunto.

3.3. *La acción de tutela se puso en tiempo (requisito de inmediatez)*⁶⁴

3.3.1. En el caso concreto, la Sala concluye que la acción de tutela fue interpuesta en un término razonable y proporcionado, por lo cual encuentra acreditado el requisito de inmediatez. Lo anterior se concluye por cuanto: (i) los actos administrativos proferidos por la UNP que finalizaron las medidas de protección a favor de los accionantes fueron expedidos el 30 de noviembre de 2017 (Resoluciones 8252, 8253, 8254 y 8255), y los mismos fueron confirmados mediante las Resoluciones No. 1223 y 1224 del 16 de febrero de 2018, 1992 del 14 de marzo de 2018 y 2629 del 13 de abril de 2018, respectivamente; y (ii) la acción de tutela se presentó el 13 de abril de 2018, esto es, luego de haber transcurrido *casi 2 meses* desde el momento en que la UNP resolvió los respectivos recursos interpuestos contra las Resoluciones proferidas el 30 de noviembre de 2017.

3.4. *No existe otro medio de defensa eficaz (requisito de subsidiariedad)*

3.4.1. De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución y el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela procede cuando el afectado no disponga de

⁶³ Este procedimiento se explica en detalle en el capítulo No. 5 de la presente providencia.

⁶⁴ Si bien el artículo 86 de la Constitución no establece un término de caducidad para interponer la acción de tutela, la Corte Constitucional ha manifestado que esta debe presentarse dentro de un término razonable desde la fecha de la ocurrencia de la acción u omisión que dio lugar a la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales. Ver, entre otras, sentencias T-328 de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; SU-189 de 2012. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; T-503 de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa; T-060 de 2016. M.P. Alejandro Linares Cantillo y SU-049 de 2017. M.P. María Victoria Calle Correa. Además, este Tribunal ha señalado que el cumplimiento del requisito debe analizarse en el caso concreto de acuerdo con sus particularidades, para lo cual debe tenerse en cuenta criterios tales como : (i) la situación personal del peticionario -p.ej, encontrarse en estado de indefensión o incapacidad-; (ii) el momento en que se produce la vulneración – puede existir vulneración permanente de derechos fundamentales-; (iii) la naturaleza de la vulneración –la demora en la interposición de la acción puede derivarse de la situación de vulneración-; (iv) la actuación contra la que se dirige la tutela –el análisis de la inmediatez varía dependiendo de la actuación vulneratoria -p.ej, providencias judiciales-; y (v) los efectos de la tutela –afectación en los derechos de terceros-. Ver, entre otras, sentencias T-158 de 2006. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-246 de 2015. M.P. Martha Victoria SÁCHICA Méndez; SU-391 de 2016. M.P. Alejandro Linares Cantillo y SU-499 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

otros recursos o medios de defensa judicial. En todo caso, la jurisprudencia constitucional ha señalado que, a pesar de la existencia de mecanismos ordinarios de defensa judicial, esta acción resulta procedente cuando⁶⁵: (i) dichos mecanismos de defensa no son idóneos ni eficaces para proteger los derechos presuntamente vulnerados o amenazados; (ii) se requiere otorgar el amparo constitucional como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable; y (iii) el accionante es un sujeto de especial protección constitucional o se encuentra en situación de debilidad manifiesta caso en el cual el análisis de procedencia debe flexibilizarse; por ejemplo: personas de la tercera edad, en situación de discapacidad, mujeres cabeza de familia, población desplazada, niños y niñas.

3.4.2. En particular, esta Corte al analizar la procedencia de acciones de tutela en contra de las decisiones de la UNP, que varían medidas de protección previamente reconocidas, ha considerado que la acción de tutela es procedente para invocar la protección de los derechos a la vida, a la seguridad personal, a la integridad física y al debido proceso, pues si bien existe un mecanismo ordinario ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa⁶⁶, este no es idóneo ni eficaz. En todo caso, tal y como lo ha establecido la jurisprudencia constitucional, la idoneidad y eficacia de dicho mecanismo debe ser valorado en cada caso concreto. La regla mencionada ha sido aplicada en el análisis del requisito de subsidiariedad en las sentencias: T-473⁶⁷, T-411⁶⁸, T-349⁶⁹ y T-399⁷⁰ de 2018;

⁶⁵ Ver, entre otras, sentencias T-185 de 2007. M.P. Jaime Araujo Rentería; T-657 de 2012. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-678 de 2016. M.P. Alejandro Linares Cantillo; y T-381 de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido.

⁶⁶ El medio ordinario con el cual se podrían controvertir las decisiones de la UNP es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrada en el Artículo 138 de la Ley 1437 de 2011.

⁶⁷ En la Sentencia T-473 de 2018, la Sala de Revisión conoció del caso de un líder social que afirmaba haber recibido amenazas contra su integridad y la de su familia, a quien la UNP le retiró las medidas de protección que le había reconocido de manera previa. En el análisis del cumplimiento del requisito de subsidiariedad concluyó: “si bien el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho podría considerarse, en principio, como un mecanismo idóneo para atacar los actos administrativos por los cuales se ordenó el retiro gradual de las medidas de seguridad asignadas al accionante, el mismo no resulta eficaz ni idóneo para proteger el derecho a la vida, por las razones que se expresan a continuación. || Debido a la inminencia y gravedad de la afectación de los derechos del actor, en especial la vida e integridad personal un eventual proceso ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo puede tardar un tiempo prolongado, lapso en el cual se puede consumir el riesgo al que está expuesto el señor Ruiz Ruiz. || Si bien, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo faculta al Juez o Magistrado Ponente para decretar, mediante providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso[53], resultaría irrazonable exigir al demandante que acuda a los jueces administrativos, cuandoquiera que se discute la afectación directa de un derecho fundamental como la vida y la integridad persona y no la legalidad o validez de un acto administrativo.” Sentencia T-473 de 2018, M.P. Alberto Rojas Ríos.

⁶⁸ En esta decisión se estudió el caso de un líder indígena, a quien la UNP le retiró las medidas de seguridad que le había reconocido en virtud de las medidas cautelares que la Corte Interamericana de Derechos Humanos había decretado en su favor desde el 2003. Luego del análisis, se decidió: “ORDENAR a la UNP que, dentro de las 48 horas siguientes a partir de la notificación de esta sentencia, reintegre al líder indígena GJD las medidas de protección asignadas mediante la Resolución 305 de 14 de diciembre de 2015. La UNP deberá mantener estas medidas de protección durante los próximos cuatro (4) meses, periodo en el cual deberá evaluar el nivel de riesgo actual al que se encuentra sometido el señor GJD, conforme a lo previsto en el Decreto 4912 de 2011, y adoptar las decisiones que correspondan sobre su esquema de seguridad, según su calificación de riesgo.” Sentencia T-411 de 2018. M.P. Carlos Bernal Pulido.

⁶⁹ La Sentencia T-349 de 2018 estudió la acción de tutela interpuesta por un líder indígena y defensor de derechos humanos con medidas de la CIDH, quien había recibido amenazas en mayo de 2017 y en septiembre fue víctima de un atentado. En el análisis del requisito de subsidiariedad expresó: “se debe considerar que la solicitud de amparo interpuesta por Luis contra la Unidad Nacional de Protección cumple el presupuesto de subsidiariedad, en consideración a que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho no es idóneo, en este caso concreto, considerando la pretensión del demandante así como la urgencia derivada del atentado que sufrió el cinco (5) de septiembre de dos mil diecisiete. Como quedó dicho, lo que ahora pretende el accionante consiste en la reevaluación del riesgo en virtud de un hecho posterior al acto administrativo de la referencia.” Sentencia T-349 de 2018. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

⁷⁰ En la Sentencia T-399 de 2018, la Sala de Revisión se pronunció sobre el caso de un ciudadano que se

T-124⁷¹ y T-707 de 2015⁷²; T-924 de 2014⁷³ y T-078 de 2013⁷⁴. Ahora bien, la Sala no desconoce que en algunas pocas ocasiones se concluyó que el requisito de subsidiariedad se cumplía, para evitar un perjuicio irremediable⁷⁵.

desempeñaba como dirigente sindical, a quien la UNP le retiró las medidas de protección que le había reconocido. El accionante solicitó la protección de sus derechos a la vida, a la seguridad personal, a la igualdad y al debido proceso. En el estudio del requisito de subsidiariedad concluyó: “se estableció que el accionante es: i) un dirigente sindical que ocupa los cargos de Secretario de Seguridad Industrial y Salud Ocupacional del Sindicato SINTRAEMDES, y de Segundo Vicepresidente de CUT en Risaralda; y ii) ha sufrido actos intimidatorios y amenazas verbales y escritas por parte de personas que afirman pertenecer a grupos al margen de la ley como las “Autodefensas Unidas de Colombia” desde el año 2010 hasta la actualidad. || Debido a lo anterior, se tiene que el accionante se encuentra dentro un grupo social que históricamente ha sido perseguido de manera violenta, y que según denunció ha sido víctima de amenazas y actuaciones intimidatorias que se intensifican y repiten en el tiempo. Estas condiciones, según la jurisprudencia constitucional, imponen a este Tribunal que en materia de procedibilidad tenga una especial consideración con los líderes sindicales, lo cual debe aplicarse al caso particular, pues la protección que busca el accionante en esta ocasión tiene el carácter de urgente. En ese sentido, se encuentra que el peticionario está en una situación **inminente** y **grave** que puede afectar dos derechos de máxima relevancia como son la seguridad personal y la vida, de manera que requiere de **atención urgente**.”

⁷¹ En este caso, la Sala de Revisión En esta Sentencia se analizaron dos expedientes acumulados; en uno, la accionante solicitó la reevaluación de su nivel de riesgo y de su núcleo familiar, para que se extiendan las medidas de protección; y, en el otro, el accionante solicitaba la recalificación de su riesgo, que había sido calificado como ordinario, para que se le reconocieran medidas de protección. Luego de presentar una completa síntesis de la manera cómo hasta ese momento la jurisprudencia había abordado el cumplimiento del requisito de subsidiariedad, concluye: “si bien en principio las acciones de tutela promovidas por Wangari y Franz, a fuerza de la aplicación del presupuesto de subsidiariedad, resultarían improcedentes, acudir al mecanismo ordinario de defensa judicial, cual es, en estos casos, un proceso contencioso administrativo de nulidad y restablecimiento del derecho en donde se discuta la legalidad y el virtual enervamiento de los efectos que producen las resoluciones proferidas por la Unidad Nacional de Protección, puede resultar excesivo y desproporcionado. Esto último, no solamente a causa del prolongado término de duración que la jurisdicción respectiva suele emplear para zanjar una controversia similar a la que enfrentan los actores, sino en función del grado de efectividad que el procedimiento propiamente dicho trae consigo para contrarrestar la particular complejidad de las circunstancias que los rodean, tomando en cuenta que se trata de defensores de derechos humanos, víctimas de desplazamiento forzado, amenazas, hostigamientos y actos de violencia sexual en el marco del conflicto armado interno, susceptibles de especial protección constitucional, que claramente se hallan en contextos de vulnerabilidad acentuada y debilidad manifiesta.” Sentencia T-124 de 2015. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

⁷² Esta Sentencia analizó el requisito de subsidiariedad en los siguientes términos: “[e]l accionante requiere de una respuesta celeré de la administración de justicia a sus pretensiones, pues es un sujeto de especial protección constitucional debido a su condición de discapacidad, producto de un atentado contra su vida en el año dos mil (2000), y por pertenecer a una minoría política que históricamente ha sido perseguida de manera violenta. Dicha protección no es meramente retórica, sino que tiene un contenido específico dentro del ordenamiento, que en materia de estudio de procedibilidad de la acción de tutela le impone a la Corte la obligación de guardar especial diligencia, cuidado y atención en el examen formal, teniendo presente que el actor se halla en desventaja frente al resto de la población para acceder en condiciones de igualdad a la administración de justicia. Adicionalmente, es evidente que el mecanismo de defensa ordinario no es eficaz para la protección de los derechos a la vida y la seguridad personal del actor, pues el tiempo que tardaría en dirimirse la controversia no se ajusta al carácter urgente de las peticiones, en las cuales se encuentran involucrados derechos fundamentales de alta relevancia, como la vida y la integridad personal.” Sentencia T-707 de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa.

⁷³ En la Sentencia T-924 de 2014, la Sala de Revisión consideró que la acción de tutela era el mecanismo judicial idóneo y definitivo teniendo en cuenta la condición de sujeto de especial protección del accionante, “i) indígena y ii) representante de una asociación indígena, además de ser calificado con un iii) nivel de riesgo extraordinario, razones suficientes para considerar que el mecanismo judicial para impugnar la decisión que revocó las medidas de protección otorgadas a su favor, no es idóneo ni efectivo.” Además, consideró: “no sólo están comprometidos los derechos fundamentales a la vida y a la seguridad personal del actor sino también se pone en riesgo el resguardo al que pertenece.” Sentencia T-924 de 2014. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁷⁴ En este caso, se afirmó: “la Corte encuentra que el demandante podría controvertir la decisión de la entidad accionada ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, teniendo como medio de control la nulidad y restablecimiento del derecho. No obstante, la circunstancia de que ostente la condición de sujeto de especial protección constitucional, dada su condición de indígena, líder de la comunidad Chenche Buenavista de Coyaima (gobernador de la parcialidad) y dirigente de la Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas en Colombia, lo cual corroboró mediante certificaciones expedidas por la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías del Ministerio del Interior, son razones suficientes para considerar que el mecanismo judicial para impugnar la decisión que revocó las medidas de protección otorgadas a su favor, no es idóneo ni efectivo, pues ciertamente no solo pueden estar comprometidos sus derechos fundamentales, sino también el derecho a la existencia de la parcialidad a la que pertenece como autoridad tradicional. Justamente, el principio de no discriminación como norma de derecho imperativo, no hace posible que el goce efectivo de los derechos de los indígenas solamente pueda ser garantizado como sujeto colectivo, sino también de manera individual.” Sentencia T-078 de 2013. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

⁷⁵ Como regla general en estos casos se ha considerado la falta de idoneidad y eficacia del mecanismo ordinario;

3.4.3. Así, en la Sentencia T-411 de 2018, que reiteró la T-707 de 2015, se afirmó:

“La Corte Constitucional ha reiterado unánimemente que la acción de tutela es un mecanismo judicial procedente *‘en los casos que se invoca la protección de los derechos fundamentales a la vida, la integridad y la seguridad personal, a propósito de la alteración de medidas de protección brindadas por el Estado a un ciudadano’*.⁷⁶ En este sentido, la Corte ha reconocido que, dadas *‘las condiciones especiales de las personas que reclaman la protección y las circunstancias apremiantes de seguridad que atraviesan, se ha establecido que el medio defensa de la jurisdicción contenciosa administrativa resulta ineficaz, pues la duración del trámite puede conducir incluso a una interferencia grave en el derecho fundamental a la vida’*⁷⁷”⁷⁸

3.4.4. Por un lado, la falta de eficacia se explica porque el mecanismo ordinario conlleva un tiempo prolongado, *“lapso en el cual se puede consumir el riesgo (...)”*⁷⁹, situación que desconocería la urgencia con que se requiere que el asunto puesto a consideración sea resuelto, dados los derechos involucrados. La relevancia de esto último se debe a que los accionantes en estos casos son ciudadanos que han contado con medidas de protección de sus derechos a la vida, la seguridad personal y la integridad, es decir, se encontraban ante una inminente y grave situación, justamente fue ello lo que en su momento justificó la adopción

no obstante, esta Corporación sustentó su competencia en la necesidad de evitar la configuración de un perjuicio irremediable en las sentencias T-591 de 2013 y T-719 de 2003. Por un lado, en la Sentencia T-591 de 2013, el accionante invocó la protección de su derecho a la seguridad personal, debido a que la UNP decidió retirarle gradualmente el esquema de seguridad que tenía, dado que el último estudio había arrojado como resultado un nivel de riesgo ordinario. La Sala de Decisión llegó a la siguiente regla de decisión: “Cuando se demuestra una falta de motivación del acto administrativo, se debe tutelar el derecho fundamental al debido proceso y ordenar una nueva motivación. En ella, se deben atender todas las situaciones alegadas por el peticionario, explicando las razones por las cuales no le asiste razón a la persona cuando reclama un esquema de seguridad, si es del caso. Con esto último, además de brindar seguridad a la parte interesada acerca de su nivel de riesgo, al haber analizado cada uno de sus requerimientos, permite que la motivación del acto se haga de manera completa, y con ello, de considerarlo necesario, el ciudadano podrá acudir a la jurisdicción contenciosa Administrativa para lo pertinente.” Por otro lado, en la T-719 de 2003, se afirmó: “[a]l existir la potencialidad de un riesgo extraordinario para su vida y la de su hijo, aunado a la crítica situación económica que ha sufrido como consecuencia de su desplazamiento y del atentado sufrido por su compañero permanente, resulta claro que a la actora y al menor que representa se les puede llegar a causar un daño verdaderamente grave en sus derechos constitucionales más básicos, que puede sobrevenir en forma inminente, especialmente si se tiene en cuenta que la acción de tutela de la referencia fue interpuesta hace varios meses, durante los cuales no se ha tenido noticia de una mejoría en las condiciones, ni de seguridad ni económicas, de la peticionaria. Por lo mismo, se deben tomar medidas urgentes e inaplazables para evitar, sin tardanza, que la actora o su hijo sufran un menoscabo irreparable en su seguridad personal, como le ocurrió a su difunto compañero permanente, y para que cesen sus condiciones de necesidad económica extrema. || En consecuencia, la Sala considera que en este caso es procedente la acción de tutela, como mecanismo transitorio para prevenir un perjuicio irremediable para la actora y su hijo, dadas sus condiciones de probable riesgo y notoria vulnerabilidad, y a pesar de la existencia de mecanismos ordinarios de defensa para tramitar algunas de sus pretensiones individuales.”

También es relevante mencionar que en algunos pronunciamientos, en los que se invocó la protección de derechos frente a las decisiones de la UNP, por finalizar o disminuir las medidas de protección, la Sala de Revisión omitió abordar de manera explícita el análisis del requisito de subsidiariedad y procedió a emitir un pronunciamiento de fondo. Ello ocurrió, por ejemplo, en las sentencias: T-750 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-234 de 2012. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; T-224 de 2014. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; y, T-460 de 2014. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

⁷⁶ Sentencia T-707 de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa

⁷⁷ Sentencia T-707 de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa

⁷⁸ Sentencia T-411 de 2018. M.P. Carlos Bernal Pulido.

⁷⁹ Sentencia T-473 de 2018. M.P. Alberto Rojas Ríos. S.V. Carlos Bernal Pulido.

de tales medidas. Por otro lado, la falta de idoneidad se debe a que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho tiene como objetivo principal cuestionar la legalidad de un acto administrativo, no la protección de los derechos que se invocan en estos casos. Por ello, se ha considerado que es irrazonable “*exigir al demandante que acuda a los jueces administrativos, cuando quiera que se discute la afectación directa de un derecho fundamental como la vida y la integridad personal (...)*”⁸⁰ y, en este mismo sentido, es desproporcionado⁸¹ “[s]ometer al accionante a que solicite la protección de su derecho a la seguridad personal mediante los medios de control ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo (...) habida cuenta de sus circunstancias particulares, en especial del nivel de riesgo extraordinario en el que se encuentra”⁸².

3.4.5. Recientemente, la Sentencia T-473 de 2018 también resaltó, como una razón adicional que justifica la procedencia de la acción de tutela, que: “*los jueces constitucionales no pueden ser indiferentes ante la realidad de riesgo que atraviesan los líderes sociales en todo el territorio nacional, e imponer una carga desproporcionada a este grupo de personas teniendo en cuenta el riesgo al que están expuestas sus vidas.*”⁸³ De manera previa, la Sentencia T-124 de 2015, reconoció, en el marco del análisis del principio de subsidiariedad, que:

“en múltiples fórmulas de decisión incorporadas a causas similares que han servido para ir perfilando, de mejor manera, los contornos de la seguridad personal como prerrogativa fundamental con un alto grado de importancia, los deberes constitucionales de protección del Estado frente a los derechos humanos de toda la población, en particular de los sujetos y grupos poblacionales en especial estado de indefensión, y los niveles de riesgo que abren paso a exigir específicas acciones fácticas por parte de las autoridades públicas.”⁸⁴

3.4.6. En el presente caso, dadas las condiciones de los accionantes, la Sala estima que se cumple el requisito de subsidiariedad, por la falta de idoneidad y eficacia del mecanismo ordinario. En efecto, el escenario procesal de la Jurisdicción Contencioso Administrativa resulta inadecuado para debatir y analizar la problemática *iusfundamental* subyacente en el presente asunto, cual es, la presunta vulneración de los derechos fundamentales a la seguridad personal y al debido proceso. A continuación se enuncian las razones que justifican esta conclusión.

⁸⁰ Sentencia T-473 de 2018. M.P. Alberto Rojas Ríos. S.V. Carlos Bernal Pulido.

⁸¹ En este mismo sentido, la Sentencia T-399 de 2018 consideró: “se advierte que exigirle al peticionario que acuda a la Jurisdicción Contencioso Administrativa para controvertir la actuación de la UNP podría resultar desproporcionado, en tanto la ausencia de protección de sus derechos fundamentales eventualmente lo podría llevar a una situación más gravosa. Además, las amenazas contra su vida exigen una intervención urgente del juez constitucional como garante de sus derechos, por lo que en este caso particular la acción de tutela resulta procedente como mecanismo definitivo.” Sentencia T-399 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁸² Sentencia T-411 de 2018. M.P. Carlos Bernal Pulido.

⁸³ Sentencia T-473 de 2018. M.P. Alberto Rojas Ríos. S.V. Carlos Bernal Pulido.

⁸⁴ Se recomienda la consulta de esta sentencia en lo relacionado con el estudio de este requisito de procedencia, pues expone de manera completa cómo fue abordado en las sentencias: T-719 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-059 de 2012. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.; T-078 de 2013. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; T-190 de 2014. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; T-657 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa; y, T-924 de 2014. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

3.4.6.1. En primer lugar, Rafael Antonio Esquivel Ortega y Álvaro Varela Pérez fueron líderes sindicales; es decir, que formaron parte de la junta directiva del Sindicato; y, en la actualidad, el primero de ellos se desempeña como Coordinador del Comité de Créditos del Fondo de Empleados SINALTRAINAL y el señor Varela Pérez es delegado nacional de la organización. Y, por otra parte, los otros accionantes, Fabio Olaya Ochoa y Julio César López, se han desempeñado como instructor sindical y asesor sindical, respectivamente. Es de resaltar entonces que se trata de ciudadanos que tienen un rol activo en SINALTRAINAL y, si bien en la actualidad no son líderes sindicales⁸⁵, forman parte de la población objeto del programa que lidera la UNP, pues continúan con un vínculo activo y por tanto pueden ser considerados activistas sindicales, en los términos de lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 2.4.1.2.6 del Decreto 1066 de 2015. Además, debe considerarse como un aspecto relevante que desde el 2014 están cobijados con medidas cautelares de la CIDH.

3.4.6.2. En segundo lugar, es relevante mencionar, tal y como lo señalaron los accionantes, que los miembros del Sindicato han sido objeto de amenazas, intimidación y persecución⁸⁶, y ya, en varias ocasiones, dichas amenazas se han materializado, incluso con víctimas mortales. Por ejemplo, el 13 y 23 de mayo de 2018 fueron asesinados 3 trabajadores que pertenecían al Sindicato⁸⁷. Es de anotar que dichas víctimas de homicidio no pertenecían a la junta directiva de la organización, lo que permite deducir que no necesariamente la pertenencia a dicho órgano directivo implica la existencia de un alto riesgo para la vida e integridad de los sindicalistas. Lo anterior evidencia que, en efecto, el contexto en el que se encuentran los accionantes, quienes previamente fueron calificados con un nivel de riesgo extraordinario, justifica la intervención urgente del juez constitucional con miras a obtener una protección efectiva y oportuna, dadas las apremiantes circunstancias de seguridad del contexto en el que se encuentra el Sindicato en el departamento del Valle del Cauca. En consecuencia, la Sala concluye que, en este asunto, la acción de tutela constituye el mecanismo judicial apropiado y definitivo para obtener la protección de los derechos fundamentales solicitados, circunstancia que, además, encuentra respaldo en la jurisprudencia constitucional⁸⁸.

⁸⁵ En este punto, es importante aclarar que la jurisprudencia constitucional no ha impuesto como una subregla de procedencia de la acción de tutela que los accionantes deban acreditar su rol como líderes sindicales. En este sentido, se reitera que la falta de idoneidad y eficacia debe analizarse caso a caso, tal y como se ha hecho hasta el momento.

⁸⁶ En el escrito de la acción de tutela, los accionantes se refirieron a: (i) espionaje ilegal por parte del Departamento Administrado de Seguridad -DAS-, grupo de Inteligencia Especial G3 ; (ii) amenazas de muerte contra miembros y ex miembros del Sindicato por parte de distintos grupos armados al margen de la Ley (AUC, Autodefensas Gaitanistas de Colombia, Águilas Negras, Bacrim, los Urabeños y los Rastrojos) ; (iii) comunicados que acusan al Sindicato de ser un bastión armado de las Farc y el Eln, que busca paralizar las producciones de las empresas y desorganizar a la clase dominante ; y (iv) persecución y campaña de desprestigio por parte de la empresa Colombina S.A contra los trabajadores que se afiliaron al Sindicato.

⁸⁷ Según la información suministrada por los accionantes en respuesta al auto de pruebas proferido por la Magistrada Ponente, las personas asesinadas fueron Cristian Andrés Lozano, Luis Eduardo Domínguez Blandón y Gilberto Espinosa. Frente a los 2 primeros, se indica que estos fueron asesinados el 23 de mayo de 2018 en el Municipio de Andalucía (Valle del Cauca) y, respecto del tercero, se menciona que aquél fue asesinado el 13 de mayo de 2018 en Bugalagrande y, había sido amenazado de muerte el 10 de febrero del mismo año. Dentro de los anexos se encuentran las denuncias presentadas ante la Fiscalía General de la Nación por el asesinato de estas personas, y también se incorporan las denuncias presentadas ante la Policía y Personería de Bugalagrande por la amenaza del 10 de febrero 2018, la cual se realizó a través de un panfleto que iba dirigido a varios miembros del Sindicato: Lucio Llanos, Gilberto Espinosa, Vladimir Tapias y Oscar Gordillo.

⁸⁸ La Corte Constitucional ha admitido la procedencia de la acción de tutela en casos en los cuales se controvierten actos administrativos proferidos por la UNP que reducen o finalizan medidas de protección. Ver, entre otras,

3.5. Con base en lo expuesto, la Sala considera que la acción de tutela instaurada por los señores Rafael Antonio Esquivel Ortega, Álvaro Varela Pérez, Fabio Olaya Ochoa y Julio Cesar López Ruiz cumple con los requisitos de procedencia, por lo cual abordará el estudio del caso.

4. Aspectos sobre el contenido y el alcance del derecho a la seguridad personal. Reiteración de jurisprudencia

4.1. El artículo 2 de la Constitución establece dentro de los fines esenciales del Estado, “*asegurar la convivencia pacífica*”, y dispone que “*las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares*”. De otra parte, el artículo 11 superior señala que “*el derecho a la vida es inviolable*” y el artículo 12 establece que “*nadie será sometido a desaparición forzada, a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*”. En relación con la *seguridad personal*, la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre su contenido y alcance en varias oportunidades. En seguida, se expone en detalle algunas consideraciones relevantes planteadas en las Sentencias T-719 de 2003⁸⁹, T-399 de 2010⁹⁰ y T-750 de 2011⁹¹.

4.2. En la Sentencia T-719 de 2003, la Corte señaló que la seguridad personal adquiere tres manifestaciones a la luz de la Constitución⁹²: (i) *como valor y fin del Estado*, al erigirse en elemento cardinal del orden público y en un instrumento para materializar y preservar los derechos fundamentales; (ii) *como derecho colectivo*, en tanto le asiste a todos los miembros de la sociedad, quienes pueden verse afectados por circunstancias que pongan en riesgo bienes jurídicos colectivos como el patrimonio público, el espacio público, la seguridad y salubridad públicas y la moral administrativa; y (iii) *como derecho individual*, que faculta a las personas para recibir protección adecuada por parte de las autoridades, cuando quiera que estén expuestas a riesgos excepcionales que no tienen el deber jurídico de tolerar, por rebasar éstos los niveles soportables de peligro implícitos en la vida en sociedad.

4.2.1. En concreto, esta Corporación precisó que el derecho fundamental a la

sentencias T-411 de 2018. M.P. Carlos Bernal Pulido; T-399 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; T-349 de 2018. M.P. Alejandro Linares Cantillo; y T-707 de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa.

⁸⁹ M.P. Manuel José Cepeda Espinoza. En tal oportunidad, la Corte abordó distintos problemas jurídicos, uno de ellos relacionado con el incumplimiento del deber estatal de garantizar la seguridad personal a una mujer desplazada por la violencia y a su hijo, como familiares supérstites de un reinsertado de la guerrilla. Vale aclarar que, con anterioridad a esta Sentencia, la Corte había efectuado pronunciamientos frente al derecho a la seguridad personal. Ver, entre otras, sentencias T-1206 de 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil; T-028 de 2000. M.P. Carlos Gaviria Díaz; T-1619 de 2000. M.P. Fabio Morón Díaz; T-590 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁹⁰ M.P. Juan Carlos Henao Pérez. En dicha oportunidad, el problema jurídico versaba sobre la posible violación del derecho a la seguridad personal de un beneficiario del Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia, a quien no le habían reforzado un esquema de seguridad.

⁹¹ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. *En esta sentencia, el problema jurídico versaba sobre la presunta violación de los derechos a la vida y a la integridad personal, entre otros, de un dirigente sindical perteneciente al Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior que alegaba que (i) no se le habían comunicado los resultados y medidas adoptadas a propósito de la revisión del nivel de riesgo que solicitó; (ii) no se le ha concedido un esquema de protección personal durante todo el día, y (iii) las rondas policivas permanentes que fueron ordenadas no se han realizado en forma continua.*

⁹² Sentencia T-719 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinoza.

seguridad personal “*ampara a los individuos frente a ciertos riesgos contra su vida e integridad personal, facultándoles para exigir la intervención protectora del Estado*”, y subrayó que los riesgos cubiertos por este derecho “*deben ser extraordinarios*”, para lo cual definió una escala de riesgos, con el fin de identificarlos y delimitar el campo de aplicación del derecho a la seguridad personal: nivel de riesgo mínimo⁹³, nivel de riesgo ordinario⁹⁴, nivel de riesgo extraordinario⁹⁵, nivel de riesgo extremo⁹⁶ y riesgo consumado⁹⁷.

4.2.2. Además, la citada Sentencia estableció una serie de obligaciones a cargo de las autoridades para preservar el derecho a la seguridad personal⁹⁸ y aclaró que (i) el reconocimiento y la efectividad del derecho a la seguridad personal imponen al Estado una carga prestacional significativa, por lo cual el legislador cumple un rol central en el desarrollo del contenido del derecho a través de la expedición de normas y el diseño de programas, procedimientos, medidas e instituciones; (ii) no se puede invocar la ausencia de norma aplicable para efectos de exonerar a las autoridades del deber de prestar las condiciones de seguridad; y (iii) la definición de los medios de policía adecuados en cada situación corresponde a las autoridades de policía o de seguridad competentes, y no al juez de tutela, cuya competencia se circunscribe a la protección del derecho fundamental y a impartir la orden requerida.

4.2.3. También resaltó que, con el fin de hacer exigibles las prestaciones necesarias en cada situación concreta para garantizar el derecho a la seguridad personal, “*es preciso invocar o probar sumariamente los hechos que apuntan*

⁹³ Se trata de aquél en el cual la persona sólo se ve amenazada en su existencia e integridad por factores individuales y biológicos (muerte y enfermedad).

⁹⁴ Comprende los riesgos que deben tolerar las personas por su pertenencia a una determinada sociedad, que pueden provenir de factores externos (la acción del Estado, la convivencia con otras personas, desastres naturales) o de la persona misma. No facultan a la persona para invocar medidas de protección especial por parte de las autoridades.

⁹⁵ Aquellos que las personas no están jurídicamente obligadas a soportar, por lo cual tienen derecho a recibir protección especial de las autoridades. Para establecer si un riesgo es extraordinario, el funcionario correspondiente debe analizar la situación concreta y verificar si el mismo reúne algunas de estas características: (a) debe ser específico e individualizable -no tratarse de un riesgo genérico-; (b) debe ser concreto -no basarse en suposiciones abstractas sino en hechos particulares y manifiestos-; (c) debe ser presente -no remoto ni eventual-; (d) debe ser importante -que amenace con lesionar bienes o intereses jurídicos valiosos para el sujeto-; (e) debe ser serio -de materialización probable por las circunstancias del caso-; (f) debe ser claro y discernible -no de una contingencia difusa-; (g) debe ser excepcional -no aquél soportado por la generalidad de los individuos-; y (h) debe ser desproporcionado -frente a los beneficios que deriva la persona de la situación por la cual se genera el riesgo-. Entre mayor sea el número de características confluyentes, mayor deberá ser el nivel de protección dispensado por las autoridades a la seguridad personal del afectado.

⁹⁶ Aquél que amenaza la vida o la integridad personal, por reunir todas las características de los riesgos extraordinarios y, además, ser (i) grave e inminente; y (ii) dirigirse contra la vida o la integridad de la persona. En este caso, el riesgo entra bajo la órbita de protección directa de los derechos a la vida e integridad personal, pero en caso de que alguna de las características disminuya o falte, el riesgo dejará de ser extremo y mantendrá su carácter de extraordinario, cobijado por el derecho a la seguridad personal.

⁹⁷ Implica la concreción y materialización de riesgos, que supone la violación de los derechos a la vida y a la integridad personal (muerte, tortura, trato cruel, inhumano o degradante).

⁹⁸ (i) La obligación de identificar el riesgo extraordinario que se cierne sobre una persona, familia o un grupo de personas, así como la de advertir clara y oportunamente sobre su existencia a los afectados. (ii) La obligación de valorar, con base en un cuidadoso estudio de cada situación, sobre la existencia, características y origen del riesgo identificado. (iii) La obligación de definir oportunamente las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar que el riesgo se materialice. (iv) La obligación de asignar tales medios y adoptar dichas medidas de forma oportuna y ajustada a las circunstancias de cada caso. (v) La obligación de evaluar periódicamente la evolución del riesgo extraordinario y de tomar las decisiones correspondientes. (vi) La obligación de dar una respuesta efectiva ante signos de concreción o realización del riesgo, y de adoptar acciones específicas para mitigarlo. (vii) 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 amparar a los afectados.

hacia la existencia de un riesgo extraordinario”, los cuales refieren a aspectos o condiciones que deben estar presentes en el caso particular, a saber:

(i) *El carácter del riesgo* respecto del cual se pide protección, que debe ser extraordinario y caracterizarse por ser específico, individualizable, concreto, presente, importante, serio, claro, discernible, excepcional y desproporcionado-

(ii) *La situación de vulnerabilidad o especial exposición al riesgo en que se encuentran las personas afectadas*. Que exige especial atención por parte de las autoridades, como ocurre en los casos de personas que se ven expuestas a riesgos extraordinarios en virtud de: (a) *su cargo o función* –alto funcionario-; (b) *el tipo de tareas o actividades que desarrollan* -ej: periodistas, defensores de derechos humanos, líderes sindicales-; (c) *el lugar geográfico en el que se encuentran o viven*; (d) *su posición política de disidencia, protesta o reivindicación*; (e) *su colaboración con las autoridades policiales o judiciales para el esclarecimiento de delitos*; (f) *su distanciamiento o separación de los grupos armados al margen de la ley*; (g) *su situación de indefensión extraordinaria*; (h) *encontrarse bajo el control físico de las autoridades*; y (i) *ser niños, titulares de derechos fundamentales prevalecientes y sujetos de especial protección por su notoria indefensión*.

4.3. En Sentencia T-339 de 2010⁹⁹, este Alto Tribunal efectuó una serie de precisiones sobre los conceptos de *riesgo* y *amenaza* establecidos en la Sentencia T-719 de 2003, con el fin de identificar el ámbito de aplicación del derecho a la seguridad personal. Así, precisó que el riesgo es siempre abstracto y no produce consecuencias concretas, mientras que la amenaza supone la existencia de señales o manifestaciones que hagan suponer que algo malo va a suceder, por lo cual, cualquier amenaza constituye un riesgo, pero no cualquier riesgo es una amenaza.

4.3.1. En consecuencia, resaltó que la *escala de riesgos* también debe incluir las amenazas. Es decir, que replanteó dicha escala incluyendo, tanto el nivel de riesgo¹⁰⁰, como de amenaza¹⁰¹, la que a su vez clasificó en ordinaria¹⁰² y

⁹⁹ M.P. Juan Carlos Henao Pérez. En dicha oportunidad, el problema jurídico versaba sobre la posible violación del derecho a la seguridad personal de un beneficiario del Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia, a quien no le habían reforzado un esquema de seguridad.

¹⁰⁰ Sobre el nivel de riesgo expresó: “1) *Nivel de riesgo: existe una posibilidad abstracta y aleatoria de que el daño a la vida o a la integridad personal se produzca. Este nivel se divide en dos categorías: a) riesgo mínimo: categoría hipotética en la que la persona sólo se ve amenazada por la muerte y la enfermedad naturales y; b) riesgo ordinario: se refiere a aquel riesgo que proviene tanto de factores internos como externos a la persona y que se deriva de la convivencia en sociedad. En este nivel de la escala, los ciudadanos deben soportar los riesgos que son inherentes a la existencia humana y a la vida en sociedad. || Cuando una persona pertenece a este nivel, no está facultada para exigir del Estado medidas de protección especial, pues su derecho a la seguridad personal no está siendo afectado, en la medida en la que el riesgo de daño no es una lesión pero sí, en el mejor de los casos, un riesgo de lesión.*”

¹⁰¹ El nivel de amenaza lo caracterizó en los siguientes términos: “2) *Nivel de amenaza: existen hechos reales que, de por sí, implican la alteración del uso pacífico del derecho a la tranquilidad y que hacen suponer que la integridad o la libertad de la persona corren verdadero peligro. En efecto, la amenaza de daño conlleva el inicio de la alteración y la merma del goce pacífico de los derechos fundamentales, debido al miedo razonable que produce visualizar el inicio de la destrucción definitiva del derecho. Por eso, a partir de este nivel, el riesgo se convierte en amenaza.*”

b) *amenaza extrema:*

¹⁰² En cuanto a la amenaza ordinaria, consideró “Para saber cuando se está en presencia de esta categoría, el funcionario debe hacer un ejercicio de valoración de la situación concreta y determinar si ésta presenta las siguientes características: i. existencia de un peligro específico e individualizable. Es decir, preciso,

extrema¹⁰³. Con base en esta nueva escala de riesgos y amenazas, señaló que: (i) cuando la persona se encuentra sometida a una amenaza, se presenta alteración del uso pacífico del derecho a la seguridad personal, en el nivel de amenaza ordinaria, y de los derechos a la vida y a la integridad personal, en el nivel de amenaza extrema, de allí que la persona tenga el derecho de exigirle al Estado que le ofrezca medidas especiales de protección; y (ii) para exigir la protección del derecho a la seguridad personal, el actor debe probar, al menos sumariamente los hechos que demuestran o permiten deducir que se encuentra sometido a una amenaza, siempre teniendo en cuenta que la jurisprudencia constitucional ha detectado ciertos grupos de especial protección que, dada su condición o contexto, históricamente han estado más factiblemente expuestos a amenazas; y (iii) las autoridades tienen el deber de prestar medidas de protección individual a las personas que están sometidas a una amenaza aunque no exista una norma concreta que las obligue.

4.4. Posteriormente, en Sentencia T-750 de 2011, este Alto Tribunal plasmó unas consideraciones relevantes frente a las eventuales contradicciones conceptuales presentes en las sentencias T-719 de 2003 y T-339 de 2010. Sobre el particular, precisó que: (i) lo definitivo para determinar si se vulneró o no el derecho a la seguridad personal es que la circunstancia en la que se encuentra el ciudadano sea excepcional o extrema puesto que los mensajes, riesgos, intimidaciones o amenazas recibidas son específicos e individualizables, concretos, presentes, importantes, serios, claros, excepcionales y desproporcionados; (ii) cuando ello ocurre, independientemente de que la escala denomine el evento como un riesgo o una amenaza, la acción de tutela procede para proteger el derecho a la seguridad personal; y (iii) en tales eventos, el Estado tiene la obligación de brindar medidas de protección oportunas y adecuadas, que correspondan a un estudio serio y proporcionado del nivel de riesgo en el que se encuentra la persona.

4.4.1. Adicionalmente, la Sentencia T-750 de 2011 resaltó que ciertos grupos de población reciben un número mucho mayor de amenazas contra su seguridad personal debido a su rol dentro del conflicto armado interno, o su carácter minoritario u opositor, por lo cual, *“tanto las autoridades administrativas como los jueces constitucionales deben atender con especial solicitud las peticiones*

determinado y sin vaguedades; ii. existencia de un peligro cierto, esto es, con elementos objetivos que permitan inferir que existe una probabilidad razonable de que el inicio de la lesión del derecho se convierta en destrucción definitiva del mismo. De allí que no pueda tratarse de un peligro remoto o eventual; iii. tiene que ser importante, es decir que debe amenazar bienes o intereses jurídicos valiosos para el sujeto como, por ejemplo, el derecho a la libertad; iv. tiene que ser excepcional, pues no debe ser un riesgo que deba ser tolerado por la generalidad de las personas y, finalmente, v. deber ser desproporcionado frente a los beneficios que deriva la persona de la situación por la cual se genera el riesgo. || Cuando concurren todas estas características, el sujeto podrá invocar su derecho fundamental a la seguridad personal para recibir protección por parte del Estado, pues en este nivel, se presenta el inicio de la lesión del derecho fundamental y, en esta medida, se presenta un perjuicio cierto que, además, puede o no agravarse. Por estos motivos, la persona tiene derecho a que el Estado intervenga para hacer cesar las causas de la alteración del goce pacífico del derecho o, al menos, para evitar que el inicio de la lesión se vuelva violación definitiva del derecho.”

¹⁰³ Sobre la amenaza extrema afirmó: *“una persona se encuentra en este nivel cuando está sometida a una amenaza que cumple con todas las características señaladas anteriormente y además, el derecho que está en peligro es el de la vida o la integridad personal. De allí que, en este nivel, el individuo pueda exigir la protección directa de sus derechos a la vida y a la integridad personal y, en consecuencia, no tendrá que invocar el derecho a la seguridad como título jurídico para exigir protección por parte de las autoridades. || Por lo tanto, en el nivel de amenaza extrema, no sólo el derecho a la seguridad personal está siendo violado sino que, además, también se presenta la amenaza cierta que muestra la inminencia del inicio de la lesión consumada de los derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal. De allí que, cuando la persona esté en este nivel, tiene el derecho a que el Estado le brinde protección especializada.”*

de protección elevadas por sujetos tales como defensores de derechos humanos, desplazados, sindicalistas, desmovilizados de las guerrillas, entre otros". Frente a los líderes y activistas sindicales, la Corte destacó que: (i) durante muchos años en Colombia, el ejercicio de la protesta social para la mejora de las condiciones de los trabajadores y la garantía de sus derechos humanos, ha puesto en riesgo la vida y la integridad de los líderes sindicales y de sus familias; y (ii) de esto modo, son en la actualidad una población que merece especial protección constitucional en cuanto tiene que ver con su derecho a la seguridad personal.

4.5. En síntesis, la Sala considera que las providencias citadas en el presente acápite constituyen un marco jurisprudencial de referencia que resulta indispensable para delimitar el contenido y alcance del derecho fundamental a la seguridad personal, así como las obligaciones y exigencias que se desprenden tanto para las autoridades estatales como para las personas que reclaman la protección de este derecho fundamental. Por otro lado, estas sentencias resultan relevantes en tanto reconocen que existen ciertos grupos de población, como los activistas sindicales, servidores públicos (entre los que se cuentan docentes, jueces, trabajadores del sector salud, policías), desmovilizados, líderes políticos, víctimas y testigos en procesos de justicia y paz) que, dada su condición o contexto, se encuentran expuestos a mayores amenazas, por lo cual, exigen una especial atención por parte de las autoridades. Finalmente, conviene destacar que estas providencias han sido reiteradas en fallos posteriores¹⁰⁴.

5. El procedimiento ordinario de protección en el marco del Programa de Prevención y Protección a cargo de la UNP

5.1. La Unidad Nacional de Protección -UNP- fue creada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 4065 de 2011, como una Unidad Administrativa Especial del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio, adscrita al Ministerio del Interior, con carácter de organismo nacional de seguridad (Art. 1). Esta entidad tiene como objetivo *“articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección a quienes determine el Gobierno Nacional que por virtud de sus actividades, condiciones o situaciones políticas, públicas, sociales, humanitarias, culturales, étnicas, de género, de su calidad de víctima de la violencia, desplazado, activista de derechos humanos, se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños contra su vida, integridad, libertad y seguridad personal o en razón al ejercicio de un cargo público u otras actividades que pueden generar riesgo extraordinario, como el liderazgo sindical, de ONG y de grupos de personas desplazadas, y garantizar la oportunidad, eficiencia e idoneidad de las medidas que se otorgan. (...)”* (Art. 3).

5.2. El artículo 4 del Decreto 4065 de 2011 establece dentro de las funciones a cargo de la UNP, entre otras: (i) definir las medidas de protección que sean

¹⁰⁴ Ver, entre otras, sentencias T-078 de 2013. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo (cita la T-719/03 y la T-339/10); T-591 de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo (cita la T-719/03, y la T-339 de 2010); T-190 de 2014. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo (cita la T-719/03 y la T-339/10); T-224 de 2014. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo (cita la T-719/03 y la T-339/10); T-460 de 2014. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo (cita la T-719/03, la T-339/10 y la T-750/11); T-124 de 2015. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez (cita la T-719/03 y la T-339/10); T-399 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado (cita la T-719/03, la T-339/10 y la T-750/11); T-473 de 2018. M.P. Alberto Rojas Ríos (cita la T-719/03 y la T-339/10).

oportunas, eficaces e idóneas, y con enfoque diferencial, atendiendo a los niveles de riesgo identificados; (ii) implementar los programas de protección que determine el Gobierno Nacional, de competencia de la Unidad, dirigidos a salvaguardar los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal; (iii) hacer seguimiento y evaluación a la oportunidad, idoneidad y eficacia de los programas y medidas de protección implementadas, así como al manejo que de las mismas hagan sus beneficiarios y proponer las mejoras a que haya lugar; (iv) brindar de manera especial protección a las poblaciones en situación de riesgo extraordinario o extremo que le señale el Gobierno Nacional o se determine de acuerdo con los estudios de riesgo que realice la entidad; y (v) realizar la evaluación del riesgo a las personas que soliciten protección, dentro del marco de los programas que determine el Gobierno Nacional, de competencia de la Unidad, en coordinación con los organismos o entidades competentes.

5.3. Por su parte, el Decreto 4912 de 2011 (compilado en el Decreto 1066 de 2015¹⁰⁵), 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 que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón del ejercicio de su cargo, en cabeza de la Unidad Nacional de Protección, la Policía Nacional y el Ministerio del Interior (Art. 1¹⁰⁶). El Decreto 4912 de 2011 establece las estrategias de prevención¹⁰⁷ y de protección, sus objetivos, procedimientos, medidas aplicables, las competencias y responsabilidades de las diferentes entidades e instancias involucradas en las mismas, así como los compromisos a cargo de la UNP y de las personas protegidas por el Programa de Prevención y Protección. El artículo 2 del Decreto 4912 de 2011¹⁰⁸ señala los principios que rigen este Programa, dentro de los cuales se destacan los siguientes:

- (i) *Causalidad.* La vinculación al Programa se fundamenta en la conexidad directa entre el riesgo y el ejercicio de las actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, y exige de parte de los interesados demostrar, siquiera sumariamente, dicha conexidad.
- (ii) *Consentimiento.* La vinculación al Programa requiere de la manifestación expresa, libre y voluntaria por parte del protegido respecto de la aceptación o no de su vinculación.
- (iii) *Idoneidad.* Las medidas de prevención y protección serán adecuadas a la situación de riesgo y procurarán adaptarse a las condiciones particulares de los protegidos.
- (iv) *Reserva Legal:* La información relativa a solicitantes y protegidos del

¹⁰⁵ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior.

¹⁰⁶ Corresponde al artículo 2.4.1.2.1 del Decreto 1066 de 2015.

¹⁰⁷ El numeral 12 del artículo 3 del Decreto define la prevención como el “deber permanente del Estado colombiano consistente en adoptar, en el marco de una política pública articulada, integral y diferencial, todas las medidas a su alcance para que, con plena observancia de la ley, promueva el respeto y la garantía de los derechos humanos de todas las personas, grupos y comunidades sujetos a su jurisdicción”. Corresponde al artículo 2.4.1.2.3 del Decreto 1066 de 2015.

¹⁰⁸ Corresponde al artículo 2.4.1.2.2 del Decreto 1066 de 2015.

Programa es reservada y los beneficiarios de las medidas también están obligados a guardar dicha reserva.

- (v) *Temporalidad*: Las medidas de protección tienen carácter temporal y se mantendrán mientras subsista un nivel de riesgo extraordinario o extremo, o en tanto la persona permanezca en el cargo, según el caso. Las medidas de prevención son temporales y se mantendrán en tanto persistan las amenazas o vulnerabilidades que enfrenten las comunidades o grupos.

5.4. El artículo 6 del Decreto 4912 de 2011¹⁰⁹ enumera las personas objeto de protección en razón del riesgo, dentro de las cuales se encuentran, entre otras, las siguientes: (i) dirigentes o activistas de grupos políticos y especialmente de grupos de oposición; (ii) dirigentes, representantes o activistas de organizaciones defensoras de Derechos Humanos, de víctimas, sociales, cívicas, comunales o campesinas; (iii) dirigentes o activistas sindicales; (iv) dirigentes, representantes o activistas de organizaciones gremiales; (v) dirigentes, representantes o miembros de grupos étnicos; (vi) testigos de casos de violación a los Derechos Humanos y de infracción al Derecho Internacional Humanitario; (vii) periodistas y comunicadores sociales; y (viii) víctimas de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, incluyendo dirigentes, líderes, representantes de organizaciones de población desplazada o de reclamantes de tierras en situación de riesgo extraordinario o extremo.

5.4.1. Por otro lado, este Decreto 4912 de 2011 define las medidas de protección como “*acciones que emprende o elementos físicos de que dispone el Estado con el propósito de prevenir riesgos y proteger los derechos a la vida, integridad, libertad, y seguridad personal de los protegidos*” (Art. 3, numeral 9¹¹⁰), y establece una clasificación de las mismas según el nivel de riesgo y según el cargo. El artículo 11 del Decreto¹¹¹ contempla 7 medidas de protección dependiendo del nivel de riesgo: (i) *esquema de protección*¹¹²; (ii) *recursos físicos de soporte a los esquemas de seguridad*¹¹³; (iii) *medio de*

¹⁰⁹ Corresponde al artículo 2.4.1.2.6 del Decreto 1066 de 2015.

¹¹⁰ Corresponde al numeral 9 del artículo 2.4.1.2.3 del Decreto 1066 de 2015.

¹¹¹ Corresponde al artículo 2.4.1.2.11 del Decreto 1066 de 2015.

¹¹² Compuesto por los recursos físicos y humanos otorgados a los protegidos del Programa para su protección. Tipo 1: Esquema individual corriente para brindarle seguridad a una sola persona, e incluye: 1 vehículo corriente, 1 conductor y 1 escolta. Tipo 2: Esquema individual blindado para brindarle seguridad a una sola persona, e incluye: 1 vehículo blindado, 1 conductor y 1 escolta. Tipo 3: Esquema individual reforzado con escoltas, para brindarle seguridad a una sola persona, e incluye: 1 vehículo corriente o blindado, 1 conductor y 2 escoltas. Tipo 4: Esquema individual reforzado con escoltas y vehículo, para brindarle seguridad a una sola persona, e incluye: 1 vehículo blindado, 1 vehículo corriente, 2 conductores y hasta 4 escoltas. Tipo 5: Esquema colectivo, para brindarle protección a un grupo de 2 o más personas, e incluye: 1 vehículo corriente o blindado, 1 conductor y 2 escoltas (subrayado fuera de texto).

¹¹³ “Son los elementos necesarios para la prestación del servicio de protección de personas y consisten entre otros en vehículos blindados o corrientes, motocicletas, chalecos antibalas, escudos blindados, medios de comunicación y demás que resulten pertinentes para el efecto”.

*movilización*¹¹⁴; (iv) *apoyo de reubicación temporal*¹¹⁵ ; (v) *apoyo de trasteo*¹¹⁶; (vi) *medios de comunicación*¹¹⁷; y (vii) *blindaje de inmuebles e instalación de sistemas técnicos de seguridad*¹¹⁸.

5.4.2. Ahora bien, en relación con la estrategia de protección, el Decreto 4912 de 2011 señala que la misma será coordinada por la UNP (Art. 25¹¹⁹), y contempla 2 tipos de procedimientos de protección, uno para las personas en virtud del riesgo, y otro para las personas en razón del cargo. Frente a las primeras, el artículo 40 del Decreto consagra el procedimiento ordinario del programa de protección, el cual puede resumirse a través de las siguientes etapas:

- (i) Recepción de la solicitud de protección y diligenciamiento del formato de caracterización inicial del solicitante.
- (ii) Análisis y verificación de la pertenencia del solicitante a la población objeto del programa de protección y existencia del nexo causal entre el

¹¹⁴ “Modificado por el artículo 2 del Decreto Nacional 567 de 2016. Es el recurso que se otorga a un protegido en procura de salvaguardar su vida, integridad, libertad y seguridad, durante los desplazamientos. Estos pueden ser de las siguientes clases: Tiquetes aéreos internacionales. Consiste en la asignación de un tiquete aéreo internacional para el protegido del programa y, si es necesario, su núcleo familiar; el cual se brindará como una medida de protección excepcional. Se suministrará por una sola vez cuando el nivel de riesgo sea extremo y la persona o el núcleo familiar sean admitidos por el país receptor por un período superior a un año. Tiquetes aéreos nacionales. Consiste en la entrega de tiquetes aéreos en rutas nacionales y se otorgan al protegido y si es necesario, a su núcleo familiar, cuando frente a una situación de riesgo debe trasladarse a una zona que le ofrezca mejores condiciones de seguridad, o cuando su presencia sea necesaria en actuaciones, de orden administrativo en el marco de su protección. Apoyo de transporte fluvial o marítimo. Consiste en el recurso económico que se le entrega al protegido para sufragar el precio del contrato de transporte fluvial o marítimo, para brindar condiciones de seguridad en sus desplazamientos y movilidad. El valor que se entrega al protegido del Programa para sufragar el costo de transporte, no podrá superar la suma correspondiente a 3 salarios mínimos legales mensuales vigentes, por cada mes aprobado” (subrayado fuera de texto).

¹¹⁵ “Constituye la asignación y entrega mensual al protegido de una suma de dinero de entre uno (1) y tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes, según las particularidades del grupo familiar del caso, para facilitar su asentamiento en un lugar diferente a la zona de riesgo. Este pago se aprobará hasta por tres (3) meses y el monto se determinará tomando en consideración el número de personas del núcleo familiar con los que se reubica el protegido. Esta medida de protección es complementaria a las ayudas que buscan suplir el mínimo vital otorgadas por otras entidades del Estado. De manera excepcional, se podrá otorgar este apoyo por tres meses adicionales, por la mitad del monto inicialmente aprobado, siempre y cuando de manera sumaria se alleguen soportes idóneos, para determinar que la situación de riesgo persiste”.

¹¹⁶ “Consiste en el traslado de muebles y enseres de las personas que en razón de la situación de riesgo extraordinario o extremo deban trasladar su domicilio”.

¹¹⁷ “Son los equipos de comunicación entregados a los protegidos para permitir su contacto oportuno y efectivo con los organismos del Estado, el Programa de Prevención y Protección, a fin de alertar sobre una situación de emergencia, o para reportarse permanentemente e informar sobre su situación de seguridad”.

¹¹⁸ “Modificado por el Art. 2, Decreto Nacional 567 de 2016. Consiste en los elementos y equipos de seguridad integral, para el control del acceso a los inmuebles de propiedad de las organizaciones donde se encuentre su sede principal. En casos excepcionales podrán dotarse estos elementos a las residencias de propiedad de los protegidos del Programa de Prevención y Protección, siempre y cuando exista un nivel de riesgo extremo que lo justifique. En todos los casos, esta medida se implementará a favor de las Organizaciones o los protegidos por una única vez conforme a las recomendaciones de una valoración arquitectónica realizada por la Unidad Nacional de Protección. En los casos en los que se cambie la sede en la cual fueron implementadas las medidas arquitectónicas, los gastos que se generen por el traslado y reinstalación de las mismas, estarán a cargo de la organización beneficiaria o del protegido, según corresponda. **Parágrafo 2.** Se podrán adoptar otras medidas de protección diferentes a las estipuladas en este Capítulo, teniendo en cuenta un enfoque diferencial, el nivel de riesgo y el factor territorial. Así mismo, se podrán implementar medidas psicosociales en desarrollo de lo previsto en el artículo 16, numeral 9 del Decreto- Ley 4065 de 2011. **Parágrafo 3.** Cada una de las medidas de protección se entregarán con un 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. **Parágrafo 4.** Adicionado por el Art. 3, Decreto Nacional 567 de 2016. La Unidad Nacional de Protección y la Policía Nacional establecerán internamente los mecanismos para la realización de estudios de seguridad a instalaciones, en relación con las poblaciones objeto, definidas en el presente capítulo.

¹¹⁹ Corresponde al artículo 2.4.1.2.25 del Decreto 1066 de 2015.

riesgo y la actividad que este desarrolla.

- (iii) Traslado al Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información -CTRAI-. Esta instancia se ocupa de la recopilación y análisis de la información in situ¹²⁰.
- (iv) Presentación del trabajo de campo del CTRAI al Grupo de Valoración Preliminar -GVP-. Este grupo se encarga de analizar la situación de riesgo según la información suministrada por el CTRAI, así como de determinar el nivel de riesgo y las medidas idóneas a implementar¹²¹.
- (v) Valoración del caso por parte del CERREM¹²². Este Comité se encarga de validar la determinación del nivel de riesgo, a partir del insumo suministrado por el Grupo de Valoración Preliminar -GVP- así como de recomendar al director de la UNP las medidas de protección a que haya lugar, o bien recomendar el ajuste, suspensión o finalización de las mismas, en virtud de los resultados de la revaluación del riesgo.
- (vi) Adopción de medidas de prevención y protección por parte del Director de la Unidad Nacional de Protección mediante acto administrativo. El contenido del acto administrativo será dado a conocer al protegido mediante comunicación escrita de las medidas de protección aprobadas. En los casos en que el 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.
- (vii) Implementación de las medidas de protección, su seguimiento y su

¹²⁰ Artículo 33 del Decreto 4912 de 2011. Esta norma establece que el CTRAI podrá estar conformado por personal de la Unidad Nacional de Protección y de la Policía Nacional (corresponde al artículo 2.4.1.2.33 del Decreto 1066 de 2015).

¹²¹ Artículo 35 del Decreto 4912 de 2011 (corresponde al artículo 2.4.1.2.35 del Decreto 1066 de 2015). Por su parte, el artículo 34 del Decreto 4912 de 2011 establece que el Grupo de Valoración Preliminar tendrá carácter permanente y estará conformado por el delegado de la Unidad Nacional de Protección, quien lo coordinará, el delegado del Ministerio de Defensa Nacional, el delegado de la Policía Nacional, el delegado del Programa Presidencial para la protección y vigilancia de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario y el delegado de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Asimismo, la referida norma dispone que participarán de manera permanente, como invitados especiales, un representante del Fiscal General de la Nación, un representante del Procurador General de la Nación, un representante del Defensor del Pueblo, y un delegado de la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas CIAT (corresponde al artículo 2.4.1.2.34 del Decreto 1066 de 2015).

¹²² Artículo 38 del Decreto 4912 de 2011 (corresponde al artículo 2.4.1.2.38 del Decreto 1066 de 2015). Por su parte, el artículo 36 del Decreto 4912 de 2011 señala que son miembros permanentes del CERREM quienes tendrán voz y voto: el Director de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, quien lo presidirá o su delegado, el Director del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, o quien haga sus veces, o su delegado, el Director de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, o su delegado, el Director de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional, o su delegado y el Coordinador del Oficina de Derechos Humanos de la Inspección General de la Policía Nacional, o su delegado (corresponde al artículo 2.4.1.2.36 del Decreto 1066 de 2015). Por otro lado, el artículo 37 del Decreto 4912 de 2011 establece que serán invitados permanentes a las sesiones del CERREM, quienes tendrán solo voz: un delegado del Procurador General de la Nación, un delegado del Defensor del Pueblo, un delegado del Fiscal General de la Nación, un representante de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, un delegado del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR, cuando se trate de casos de población desplazada, cuatro (4) delegados de cada una de las poblaciones objeto del Programa de Prevención y Protección, quienes estarán presentes exclusivamente en el análisis de los casos del grupo poblacional al que representan, delegados de entidades de carácter público cuando se presenten casos relacionados con sus competencias, y un representante de un ente privado, cuando el Comité lo considere pertinente (corresponde al artículo 2.4.1.2.37 del Decreto 1066 de 2015).

reevaluación. Esta última procede una vez al año, o antes si existen nuevos hechos que puedan generar una variación del riesgo.

5.4.3. Por último, vale advertir que el Decreto 4912 de 2011 establece distintas causales de suspensión¹²³ y de finalización¹²⁴ de las medidas de protección. Frente a estas últimas, se dispone que el respectivo Comité podrá recomendar la finalización de las medidas de protección, entre otras, *“por el resultado de la valoración de nivel de riesgo, si de éste se concluye que la medida de protección ha dejado de ser necesaria o que no la amerita, en atención a la realidad del riesgo que pese sobre el protegido del programa”*¹²⁵.

5.5. En síntesis, el Decreto 4912 de 2011 (compilado en el Decreto 1066 de 2015) establece un procedimiento ordinario de protección en razón del riesgo, en el marco del Programa de Prevención y Protección a cargo de la UNP, el cual se rige por distintas etapas e instancias.

6. Aspectos básicos del debido proceso administrativo en el marco de las actuaciones de la UNP respecto de la valoración del nivel de riesgo y la concesión y/o finalización de medidas de protección

6.1. El artículo 29 de la Constitución consagra el derecho al debido proceso para *“toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”*. Este último, el *debido proceso administrativo*, ha sido entendido por la Corte Constitucional como: *“(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal. El objeto de esta garantía superior es entonces (i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados”*¹²⁶.

6.2. Como garantías del debido proceso administrativo, la jurisprudencia constitucional ha señalado, entre otros: *“los derechos a (i) ser oído durante toda la actuación; (ii) la notificación oportuna y de conformidad con la ley; (iii) que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas; (iv) que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación; (v) que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico; (vi) gozar de la presunción de inocencia; (vii) el ejercicio del derecho de defensa y contradicción; (viii) solicitar, aportar y controvertir pruebas; y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso”*¹²⁷.

¹²³ Artículo 44 del Decreto 4912 de 2011 (corresponde al artículo 2.4.1.2.44 del Decreto 1066 de 2015).

¹²⁴ Artículo 46 del Decreto 4912 de 2011 (corresponde al artículo 2.4.1.2.46 del Decreto 1066 de 2015).

¹²⁵ *Ibidem*.

¹²⁶ Sentencia T-796 de 2006. M.P. Clara Inés Vargas Hernández. Asimismo, ver Sentencia T-051 de 2016. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

¹²⁷ Sentencia T-036 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera. Esta Sentencia recopila las consideraciones expuestas en las sentencias C-980 de 2010. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; C-758 de 2013. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; y C-034 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa.

6.3. Ahora bien, para el goce efectivo del debido proceso y el derecho a la defensa, esta Corporación ha resaltado el deber constitucional de motivar los actos administrativos así: “*el deber de motivación de los actos administrativos que (por regla general) tiene la administración, hace efectiva la cláusula de Estado de Derecho, el principio democrático, el principio de publicidad en las actuaciones de la administración, al tiempo que permite a los asociados contar con elementos de juicio suficientes para ejercer su derecho de contradicción y defensa a fin de acudir ante las instancias gubernativas y autoridades judiciales para controlar los abusos en el ejercicio del poder. De esta forma a la Administración corresponde motivar los actos, estos es, hacer expresas las razones de su decisión, mientras que a la jurisdicción compete definir si esas razones son justificadas constitucional y legalmente*”¹²⁸.

6.4. Concretamente, en el marco de los actos administrativos proferidos por la UNP respecto de la valoración del nivel de riesgo y la concesión y/o finalización de medidas de protección, este Alto Tribunal ha establecido al menos tres subreglas relevantes frente al contenido y alcance del derecho al debido proceso, que pueden resumirse de la siguiente forma:

(i) *Deber de realizar un nuevo pronunciamiento, por insuficiente motivación.* Cuando la entidad encargada se pronuncie sobre la adopción de medidas de protección, su prórroga o retiro, y se demuestra la ausencia de una suficiente motivación en el acto adoptado por esta, lo que corresponde es ordenar que se profiera un nuevo pronunciamiento que atienda todos los argumentos alegados por el actor y se aclaren las razones por las cuales le asiste o no lo pretendido¹²⁹.

(ii) *Seguridad del nivel de riesgo y motivación completa; instrumento para acudir a la Jurisdicción Contencioso Administrativa.* A través del nuevo pronunciamiento se le brinda seguridad a la parte interesada información acerca de su nivel de riesgo y, además, con el análisis de cada uno de los requerimientos manifestados por el solicitante y la motivación completa de la decisión de la administración, se le dota a éste de un instrumento necesario para acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, si así lo estima necesario¹³⁰.

(iii) *Deber de motivación técnica y específica.* Las actuaciones administrativas que lleven a cabo estudios de valoración del nivel de riesgo o de las medidas de protección deben estar justificadas en estudios técnicos individualizados y específicos que los fundamenten de manera suficiente y razonable, los cuales solo pueden desconocerse con base en argumentos suficientes que también estén sustentados en conceptos especializados¹³¹.

¹²⁸ Sentencia SU-917 de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. Si bien el deber de motivar los actos administrativos constituye la regla general, la Constitución y la ley pueden establecer excepciones que responden a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, que rigen la función administrativa. Ver, entre otras, sentencias SU-556 de 2014. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; T-204 de 2012. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; y T-003 de 2018. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

¹²⁹ Sentencias T-591 de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo y T-190 de 2014. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Por presentar un patrón fáctico y jurídico común con la presente acción de tutela, las particularidades de estas sentencias serán referenciadas en el acápite No. 7 de esta providencia.

¹³⁰ *Ibidem*.

¹³¹ Sentencias T-707 de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa y T-399 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Las particularidades de la Sentencia T-707 de 2015 no se considera precedente, por no compartir el

6.5. En síntesis, el respeto al debido proceso administrativo cobra especial relevancia en el marco de los actos administrativos proferidos por la UNP respecto de la valoración del nivel de riesgo y la concesión y/o finalización de medidas de protección.

7. Casos resueltos por la Corte Constitucional en los cuales se controvierten decisiones de la UNP que finalizan medidas de protección o se abstienen de concederlas, al calificar el nivel de riesgo como ordinario

7.1. Esta Sala de Revisión, identificó ocho decisiones que constituyen precedente, por tratarse de casos en los que se controvertían decisiones de la UNP, en las que se finalizó la concesión de medidas de protección o se abstuvo de concederlas, al calificar el riesgo como ordinario. Se trata de las sentencias:

patrón fáctico y jurídico del presente asunto. En aquella oportunidad la UNP redujo unas medidas de protección, desconociendo el concepto de uno de sus grupos de valoración, que había calificado el riesgo como extraordinario y, en consecuencia, recomendó mantener dichas medidas.

¹³² La Corte protegió los derechos a la vida y a la seguridad personal de un líder indígena del pueblo Pijao beneficiario de medidas cautelares de la CIDH, a quien la UNP le había finalizado las medidas de protección a su favor, luego de haber calificado su nivel de riesgo como ordinario. En consecuencia, ordenó a la UNP disponer de manera ininterrumpida la continuidad de las medidas de protección otorgadas al actor, amparo que, de ser necesario, debía extenderse a su núcleo familiar, hasta cuando subsistieran los factores que dieron lugar al otorgamiento de las medidas, incluidos los señalados en la providencia. La Corporación señaló que la UNP, si bien consideró diferentes variables al revalorar la situación de seguridad del actor, las mismas no podían ser estimadas como determinantes para concluir que sobre el accionante no se cernía una amenaza extraordinaria, pues *“existían otros factores o elementos que fueron pasados por alto como (i) la vulnerabilidad a la que está expuesto el pueblo Pijao, en el contexto del conflicto armado interno; (ii) la situación de seguridad de su hijo; (iii) la condición de activista indígena (que no ha sido rebatida por la entidad accionada); y (iv) las medidas cautelares dispensadas por la CIDH, desde el año 2003”* Asimismo, resaltó la vinculatoriedad de las medidas cautelares dispensadas en el 2003 por la CIDH al pueblo Pijao, por lo cual no podían ser desconocidas por el Estado Colombiano. Sentencia T-078 de 2013. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

¹³³ La Corte protegió el derecho al debido proceso de un concejal y activista social que había recibido amenazas contra su vida, al advertir que la UNP no motivó las decisiones que negaron la implementación de medidas de protección a su favor, previa calificación del nivel de riesgo como ordinario. No obstante, negó la protección de su derecho a la seguridad personal. La Sala de Revisión estimó que: (i) si bien las decisiones de la UNP se soportaron en el resultado que arrojó el estudio de seguridad y el concepto del grupo previo de verificación, en las mismas no se valoró la calidad del accionante para ser beneficiario de la UNP, condición necesaria, para que él acudiera a la jurisdicción competente a desvirtuar la posición de la administración. En concreto, concluyó que se omitió motivar porqué se consideraba que el accionante no formaba parte de la población objetivo para tener protección, a pesar de ser asesor sindical y líder político de la oposición; y (ii) también se omitió considerar la amenaza denunciada por el actor ante la Fiscalía General y los requerimientos de las autoridades locales a la Policía Nacional solicitando protección para el accionante. En consecuencia, la Corte le ordenó a la UNP que: (i) realizara una nueva motivación de la decisión adoptada, brindando claridad acerca de por qué las situaciones de amenaza planteadas por el accionante y por las autoridades locales, no hacían necesario un esquema de seguridad; y (ii) si era el caso, motivara por qué consideraba que el actor no hacía parte de la población protegida por el programa de la UNP, específicamente respecto de su calidad de asesor sindical y líder político de oposición, informándole cuáles eran las otras autoridades que podrían prestarle protección. Por otro lado, la Corte indicó que el accionante que, de considerarlo necesario, podría acudir a la jurisdicción contencioso Administrativa. Sentencia T-591 de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo.

¹³⁴ En esta decisión, se protegieron los derechos a la vida y a la seguridad e integridad personal de un defensor de derechos humanos que había recibido amenazas de muerte por parte de grupos armados ilegales, a quien la UNP le había retirado unas medidas de protección, luego de haber valorado su riesgo como ordinario. Con posterioridad a dicha valoración, fue víctima de una nueva amenaza y, a pesar de que solicitó nuevamente la continuidad de las medidas, la UNP guardó silencio y las retiró. La Sala de Revisión resaltó que él tenía derecho a que se reevaluara su riesgo con base en las nuevas amenazas que había recibido, en los términos del artículo 40, numeral 11 y parágrafo 2° del Decreto 4912 de 2011. En consecuencia, ordenó a la seccional Barranquilla de la UNP que: *“realice una reevaluación respecto de las condiciones actuales de riesgo afrontadas por el accionante y, en todo caso, la decisión adoptada le sea comunicada mediante acto administrativo motivado a efectos de que éste (...) pueda tener la certeza de que en su estudio fueron valorados todos los factores de riesgo que generasen un peligro inminente a su vida y, del mismo modo, se esbocen, con claridad, las razones por las cuales le asiste o no lo pretendido de forma tal que si disiente de la decisión proferida por la entidad estatal, el peticionario pueda recurrir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para controvertirla.”* Sentencia T-190 de 2014. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

¹³⁵ La Corporación protegió los derechos a la vida y a la integridad personal de un Juez de la República que había sido víctima de amenazas contra su vida por el ex grupo armado FARC, y a quien la UNP le había suspendido unas medidas de protección, al haber calificado el nivel de riesgo como ordinario. La Corte señaló que la Entidad no había cumplido integralmente con su labor, en razón de (i) la tardanza en adoptar las determinaciones respecto de su situación; (ii) haberlo dejado desprotegido intempestivamente (sin un esquema de seguridad) mientras evaluaba su caso; y (iii) una vez que determinó su nivel de riesgo omitió informarle los motivos que lo llevaron a adoptar tal decisión. Por otro lado, precisó que (a) la situación de seguridad y riesgo del actor no resultaba tan clara, por no vislumbrarse con certeza su actualidad, elemento indispensable de la inminencia de la amenaza; y (b) en razón de las insuficiencias de la comunicación presentada por la UNP, en las que no se expresaron los motivos del CERREM para calificar el riesgo como ordinario, y ante el desconocimiento de los mecanismos que se tuvieron en cuenta para adoptar esa medida, la Corte carecía de elementos objetivos para valorar el presunto riesgo del actor. Con base en dichas consideraciones, la Corporación dispuso: (i) como medida provisional, mientras se adelanta un nuevo estudio de calificación del nivel de riesgo, la implementación a favor del actor de los mecanismos de seguridad que antes tenía; y (ii) ordenarle a la UNP que valorara nuevamente de manera objetiva y razonada la situación del accionante, incluyendo las variables que sean necesarias con miras a determinar el grado de riesgo y la necesidad o no de que se adopten las medidas de protección respectivas, teniendo en cuenta los documentos allegados al expediente de tutela. Sentencia T-224 de 2014. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

de 2014¹³⁶, T-124 de 2015¹³⁷, T-399 de 2018¹³⁸ y T-473 de 2018¹³⁹. En seguida,

¹³⁶ En esta Sentencia se resolvieron dos casos acumulados. En el primero de ellos, el accionante era representante de la Mesa Nacional de Víctimas ante el Consejo Nacional de Gestión de Tierras, razón por la cual había recibido múltiples amenazas. En razón de ello, su riesgo fue calificado como extraordinario y fue vinculado al programa de la UNP. Frente al caso, se concluyó: *“si bien para la Sala no se consumó una vulneración directa de los derechos en razón a que la falencia en la prestación del servicio está fundamentada en el rubro inicialmente presupuestado, lo cierto es que en el presente caso, se considera necesario ordenar a la Unidad Nacional de Protección que, inicie los trámites necesarios tendientes a presentar ante el respectivo comité del Ministerio del Interior el estudio del nivel de riesgo del señor Eisenhower D’Janon Zapata el cual, deberá incluir el número y tipo de eventos a los que debe asistir en desempeño de sus funciones para que, con base ello, se estructure el esquema de seguridad adecuado, planificado de la forma que se considere más efectiva, y se destine el rubro presupuestal que al efecto se requiera.”* En el otro, el actor había sido víctima de desplazamiento en tres ocasiones y afirmaba que era perseguido por grupos al margen de la ley. Luego de analizar el caso, la Sala advirtió que las circunstancias planteadas por el actor fueron valoradas en el estudio que realizó la entidad, que arrojó como resultado un nivel de riesgo ordinario y, adicionalmente, no obraba indicio dentro del expediente de que los grupos armados al margen de la ley hubiesen iniciado alguna persecución directa o hayan ejercido amenazas individualizadas sobre el actor o su núcleo familiar. En este sentido, concluyó que no existía prueba que justificara conceder el amparo, lo cual no impedía que el actor, tan pronto se dieran los presupuestos respectivos, solicitara nuevamente la protección especial requerida. Sentencia T-460 de 2014. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

¹³⁷ La Sentencia T-124 de 2015 estudió dos expedientes acumulados. Por un lado, el caso expuesto por Wangari y sus dos hijas, en este afirmó: *“la Sala concluye que el organismo pasó por alto, desde un principio, la condición de defensora de derechos humanos de la señora Wangari en un contexto complejo de conflicto armado interno en el que debió activarse automáticamente la presunción constitucional de riesgo con el propósito de evitar que los peligros y daños padecidos en un comienzo se causaran de nuevo en la zona de reubicación. Para ese momento, teniendo en cuenta los hechos causantes del desplazamiento forzado, el riesgo desproporcionado que enfrentaba la tutelante y la vulnerabilidad de su núcleo familiar, pudo haberse calificado fácilmente con un nivel extraordinario o incluso extremo, habida cuenta de los graves actos de violencia sexual cometidos en su contra. Recuérdese, por lo demás, que el Auto 098 de 2013, proferido por la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2014, estableció una presunción de riesgo extraordinario de género a favor de las mujeres defensoras de derechos humanos y víctimas de desplazamiento forzado, cuya concreción estriba en que, en los eventos en que ellas acudan a las autoridades para solicitar protección, la autoridad competente debe partir de que la solicitante, en efecto, se encuentra en riesgo extraordinario contra su vida, seguridad e integridad personal y tales riesgos se concretarían con actos de violencia de género. Olvidó también la entidad demandada que la misma Ley 1719 de 2014 incorpora, como medida de protección, la presunción de vulnerabilidad acentuada de las víctimas de violencia sexual con ocasión del conflicto armado, para garantizar el acceso material a la justicia de las víctimas y evitar así sufrir nuevas agresiones que afecten su seguridad personal e integridad física o la existencia de riesgos desproporcionados de violencia sexual. Esta particular circunstancia, advertida en el caso que se estudia, implicaba que, para una adecuada protección tanto de Wangari como de sus hijas, no fueran sometidas, como innecesariamente lo hizo la Unidad Nacional de Protección, a una permanente evaluación de su situación de seguridad a través de estudios técnicos de riesgo.”* Y, por otro lado, en el caso de un líder comunitario, a quien la Sala de Revisión decidió proteger los derechos a la seguridad personal, a la vida y a la integridad física de un defensor de derechos humanos y líder comunitario que había sido objeto de amenazas por parte de grupos armados ilegales, y a quien la UNP había negado conferirle medidas de protección, luego de haber valorado su nivel de riesgo como ordinario. Señaló que, si bien la UNP había evaluado el nivel de riesgo del actor como ordinario, no podía desconocerse que el solicitante llevaba casi 30 años desempeñándose como defensor de derechos humanos y, figuraba como representante legal de dos organizaciones de personas desplazadas, así como de varias mesas de participación de víctimas en zonas particularmente afectadas por el conflicto armado interno, lo cual era suficiente para que la entidad procediera a efectuar una reevaluación de las circunstancias de hecho que enfrentaba el actor, con el fin de determinar si se encontraba frente a un riesgo extraordinario o extremo que distara de los resultados anteriores en términos de escala de riesgos y amenazas. De otra parte, precisó que la UNP debe analizar la situación específica del solicitante de protección con fundamento en la ponderación de factores objetivos y subjetivos, esto es, no solamente la realidad e individualidad de la amenaza, sino la situación específica que rodea al amenazado. En consecuencia, le ordenó a la UNP que: (i) realizara una nueva evaluación respecto de las condiciones actuales de riesgo que afrontaba el actor, haciendo énfasis en su procedencia rural, el escenario y las circunstancias históricas, sociales, económicas y políticas del lugar donde se presentaban las amenazas; y (ii) la decisión adoptada le sea comunicada mediante acto administrativo motivado a efectos de que éste pueda tener la certeza de que en su estudio fueron valorados todos los factores de riesgo que presuntamente generan un peligro inminente a su vida, integridad física y seguridad personales –teniendo en cuenta que las evaluaciones de riesgo allegadas al trámite del proceso de tutela adolecían de la falta de una motivación expresa en cuanto a los factores de riesgo que fueron valorados con antelación y los elementos de juicio que fueron tenidos en cuenta para negar la prestación del servicio de protección-. Sentencia T-124 de 2015. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

¹³⁸ En esta Sentencia se negó el amparo de los derechos a la seguridad personal y al debido proceso de un líder sindical que había recibido amenazas de muerte con ocasión de su actividad, y a quien la UNP le había finalizado unas medidas de protección, con fundamento en la calificación del nivel de riesgo como ordinario. La Sala de Revisión encontró que en la decisión de la UNP (i) se evaluaron todos los factores pertinentes en el caso del accionante, se presentaron los estudios técnicos individualizados y específicos de los niveles de riesgo del actor

se exponen las reglas jurisprudenciales relevantes para el análisis del caso objeto de este pronunciamiento.

7.2. La UNP es la entidad que tiene la competencia, los recursos humanos y el conocimiento técnico para determinar el nivel de riesgo de un ciudadano y las medidas de protección a adoptar. La jurisprudencia constitucional ha reconocido, tal y como lo dispone el ordenamiento jurídico, que la UNP es la entidad competente para decidir si un ciudadano es objeto del programa de protección, con base en el procedimiento descrito previamente, por encontrarse en un nivel de riesgo extraordinario que amerite el reconocimiento de medidas de protección. De igual manera, se pronunció esta Corporación en la Sentencia T-591 de 2013, en reiteración de la Sentencia T-059 de 2012, en la que afirmó:

“la función de establecer el nivel de riesgo y las posibles medidas que se deben adoptar para la seguridad personal de los ciudadanos, esta en cabeza de la Unidad Nacional de Protección, pues esta es quien cuenta con la infraestructura técnica, con todo el material probatorio y con el personal idóneo para dar una valoración ajustada a la situación de seguridad del demandante. Basándose, como ya se indicó, en los estudios del CTRAI y en el concepto del GVP.”¹⁴⁰

En este mismo sentido, la Sentencia T-190 de 2014, también en reiteración de la Sentencia T-059 de 2012, precisó: *“la Unidad Nacional de Protección cuenta con la infraestructura técnica necesaria, así como también con el material*

y los hechos fueron analizados en congruencia con los principios de causalidad e idoneidad exigidos tanto por la Ley como por la jurisprudencia; (ii) contrario a lo sostenido por el actor, la UNP ha evaluado periódicamente sus niveles de riesgo por la actividad sindical que ejerce y ha otorgado las medidas correspondientes a las referidas evaluaciones técnicas. Asimismo, precisó que, (a) si bien no desconoce la importancia de la labor sindical, ni la presunción de riesgo respecto de los líderes defensores de derechos humanos, sí evidenciaba que en el caso particular la actuación de la UNP respetó los protocolos, las normas y los principios aplicables y procedió de conformidad con su obligación de proteger al actor; y (b) debido a las dinámicas sociales nacionales, las medidas de protección del accionante pueden reforzarse o disminuirse en el futuro, pero lo anterior depende de la labor técnica de verificación de la seguridad de los protegidos. En consecuencia, la Corte concluyó que (i) no se logró probar una situación que implicara una violación al derecho a la seguridad personal y al debido proceso del actor, ya que el procedimiento se adelantó de conformidad con las reglas constitucionales y legales; y (ii) la UNP sustentó debidamente su decisión y cumplió con los principios que orientan el servicio de protección a personas, ya que la Resolución que decidió las medidas de seguridad fue proferida con base en un estudio técnico especializado que respetó las garantías del debido proceso y otorgó las medidas correspondientes al nivel de riesgo acreditado. Sentencia T-399 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹³⁹ Esta Corporación concedió el amparo de los derechos a la vida, a la integridad personal y a la libre locomoción de un líder social y gestor de paz que había recibido amenazas de grupos armados ilegales, y a quien la UNP había dispuesto la finalización de unas medidas de protección previamente asignadas, luego de valorar su nivel de riesgo como ordinario. La Corte señaló que la Entidad no había tenido en cuenta la realidad que afectaba a los líderes sociales y defensores de derechos humanos, en especial desde el año 2017, la cual había sido denunciada por los entes de control y organizaciones defensoras de derechos humanos. En este sentido, el Alto Tribunal concluyó que la entidad accionada *“no podía retirar las medidas de seguridad de una persona que se encontraba en riesgo con base en un estudio adelantado en el año 2016 sin tener en cuenta la realidad reciente que viven los líderes sociales, poniendo en riesgo su vida e integridad personal”*. Con base en lo anterior, se concedió el amparo solicitado y dispuso dejar sin efectos las resoluciones proferidas por la UNP que retiraron el esquema de seguridad del accionante. Por otro lado, le ordenó a la entidad restablecer las referidas medidas de seguridad y practicar un nuevo estudio de riesgo teniendo en cuenta la situación de violencia generalizada y sistemática que están sufriendo los líderes sociales y defensores de derechos humanos en el territorio nacional. La Corte precisó que, con base en los resultados del estudio, la UNP deberá incrementar o disminuir gradualmente los esquemas de seguridad asignados al accionante. Sentencia T-473 de 2018. M.P. Alberto Rojas Ríos.

¹⁴⁰ En este sentido, en la decisión mencionada, la Sala descartó la violación del derecho a la seguridad del actor, puesto que (i) su situación de riesgo había sido analizada por la autoridad competente, la cual lo ubicó en riesgo ordinario; (ii) en sede de tutela no se contaba con un soporte probatorio sólido y mucho menos técnico para contradecir la decisión adoptada por el CERREM, al ubicarlo en riesgo ordinario, más aún cuando la UNP había estimado que el accionante no hacía parte de la población que se encuentra al cuidado de la entidad.

probatorio, los elementos y el personal técnico y profesional especializado a efectos de proferir una valoración ajustada a la situación real de seguridad del accionante, basados en los estudios realizados por el CTRAI y en el concepto proferido por el Grupo de Valoración Preliminar ...”; no obstante, en esta decisión se precisó que puede existir casos en que el juez de tutela asuma un rol más activo, *“cuando tenga suficiente evidencia de una flagrante vulneración por parte de la entidad, causada por la omisión en el cumplimiento de sus deberes mínimos legales y por la inminencia del daño, de manera que fácilmente pueda consumarse un perjuicio irremediable (...)”*¹⁴¹. De igual manera, la T-124 de 2015 afirmó: *“la Unidad Nacional de Protección cuenta con la infraestructura técnica necesaria, así como también con el material probatorio, los elementos y el personal técnico y profesional especializado a efectos de proferir una valoración ajustada a la situación real de seguridad del accionante, que tenga en cuenta su procedencia rural, el escenario y las circunstancias históricas, sociales, económicas y políticas del lugar donde se presentan las amenazas.”*

7.3. *Por regla general, el juez de tutela ordena a la UNP que evalúe nuevamente el riesgo del accionante.* Esta Corporación ha ordenado a la UNP la reevaluación del riesgo, debido a que la decisión no estuvo suficientemente motivada y omitió valorar circunstancias mencionadas por los accionantes. Así, por ejemplo, la Sentencia T-591 de 2013 consideró que la decisión en la que se retiraron las medidas de seguridad estaba *“deficientemente motivada”*, *“porque se limita a mencionar que el estudio de seguridad arrojó un resultado de ‘ordinario’, pero no menciona si el actor pertenece o no al grupo de población protegida por la UNP, ni las opciones con que él cuenta, diferentes a la protección que presta la Unidad, para salvaguardar su vida.”* De igual manera, la T-190 de 2014 ordenó a la UNP que *“realice una reevaluación respecto de las condiciones actuales de riesgo afrontadas por el accionante y, en todo caso, la decisión adoptada le sea comunicada mediante acto administrativo motivado a efectos de que éste (...)”*. En el mismo sentido, se pronunciaron las sentencias T-224 de 2014, T-124 de 2015, T-124 de 2015 (expediente T-4.597.107) y la T-473 de 2018. Por otro lado, en uno de los casos analizados en la Sentencia T-460 de 2014 (expediente T-4.258.342), se negó la protección invocada, dado que las decisiones de no reconocer las medidas de protección se encontraban suficientemente motivadas.

7.4. *De manera excepcional, el juez de tutela podría ordenar la continuidad de las medidas de protección, cuando concluya que en el caso concreto existen pruebas de la apremiante situación de riesgo del accionante.* En unas pocas ocasiones, se ha ordenado en sede de tutela la continuidad de las medidas de protección, dado que existen elementos suficientes para concluir que el riesgo al que está sometido el accionante así lo amerita. Por ejemplo, la T-078 de 2013 ordenó la continuidad de las medidas de protección, dado que afirmó que la situación de seguridad del accionante lo había *“agobiado”* y ello era conocido por el estado¹⁴² y, en consecuencia, concluyó que:

¹⁴¹ Sentencia T-190 de 2014. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

¹⁴² *“La primera, que puede circunscribirse cronológicamente entre los años 2002 y 2007 (primer semestre), en la que fue destinatario de equipos de telefonía móviles[39], apoyo de transporte terrestre, asignación de un chaleco antibalas, medidas preventivas de seguridad por intermedio de la Policía Nacional, entrega de tiquetes aéreos nacionales y apoyo de reubicación temporal por dos meses pagaderos mes a mes, respecto de las cuales, valga anotar, desde el año 2005 el Ministerio del Interior y de Justicia, aludió a las medidas cautelares conferidas al actor por la CIDH y a la necesidad de adoptar medidas protectivas a su favor. La segunda entre*

“fue poco afortunada la decisión adoptada por la Unidad Nacional de Protección, adscrita al Ministerio del Interior, que si bien tuvo en consideración diferentes variables al momento de revalorar la situación de seguridad de demandante, específicamente, se apoyó en los informes de diferentes instituciones que no dieron cuenta de la existencia, supuestamente, de factores objetivos y subjetivos que pudieran comprometer su derecho a la seguridad personal, lo único cierto es que no pueden ser considerados como determinantes para concluir que sobre el accionante no se cierne una amenaza extraordinaria, pues a las claras, existían otros factores o elementos que fueron pasados por alto como (i) la vulnerabilidad a la que está expuesto el pueblo Pijao, en el contexto del conflicto armado interno; (ii) la situación de seguridad de su hijo; (iii) la condición de activista indígena (que no ha sido rebatida por la entidad accionada); y (iv) las medidas cautelares dispensadas por la CIDH, desde el año 2003.”¹⁴³

En este mismo sentido, en la Sentencia T-124 de 2015 (expediente T-4.573.730), dada las condiciones de la accionante y sus hijas, quienes habían sido víctimas de amenazas, intimidaciones, persecuciones, violencia sexual y desplazamiento forzado¹⁴⁴, se encontraban en un peligro grave e inminente, y en consideración a ello, concluyó:

“sin necesidad de mayores disertaciones, esta Sala de Revisión revocará el fallo del Juzgado Cuarenta Administrativo de Oralidad del Circuito de *Monrovia* -Sección Cuarta- para, en su lugar, tutelar los derechos fundamentales de *Wangari* y disponer, dentro de un término perentorio que evite la postergación de su situación de vulnerabilidad, tan pronto como sea notificada la presente sentencia, que la Unidad Nacional de Protección disponga y materialice todas las medidas especiales y expeditas de prevención y protección con enfoque diferencial que ésta requiera en su condición de defensora de derechos humanos y que resulten adecuadas tácticamente a las circunstancias fácticas, riesgos particulares y condiciones de vulnerabilidad que enfrenta junto con sus dos hijas, de acuerdo con las previsiones normativas del Decreto 4912 de 2011. Igualmente, habrá

los años 2007 (segundo semestre) a 2012, hace relación con las medidas de protección objeto de suspensión por parte de la Unidad Nacional de Protección, el 13 de marzo de 2012, que fueron dispensadas como consecuencia de las constantes amenazas, hostigamientos, amedrentamientos e intimidaciones que conllevaron que el estudio de seguridad arrojara como resultado que la amenaza que se cernía sobre el peticionario era extraordinaria, razón por la cual fue asignado un esquema individual de seguridad, en los términos del Decreto 2816 de 2006, vigente para la época.”

¹⁴³ Sentencia T-078 de 2013. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

¹⁴⁴ En palabras de la Sala de Revisión: “no existe duda alguna para la Sala sobre el peligro grave e inminente al que está expuesta la peticionaria y sus hijas, pues se caracteriza además como: específico e individualizable (han sido víctimas de amenazas, intimidaciones, persecuciones, violencia sexual y desplazamiento forzado); cierto (existen suficientes elementos de juicio obrantes en el expediente que demuestran que la actora y sus hijas fueron no solamente objeto de abuso sexual y acceso carnal violento, sino que fueron desplazadas de manera forzada de *Kakata* a *Monrovia* y continúan siendo intimidadas con amenazas); importante (se encuentran seriamente comprometidos sus derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad personal, así como los derechos de sus hijas); excepcional (no es una situación que deba afrontar la generalidad de la población de cualquier sociedad); y desproporcionado (se trata de una situación insoportable que rompe el equilibrio de las cargas públicas).”

de considerar por separado la situación de sus hijas, con el propósito de determinar la extensión de las medidas de protección.”

7.5. *La UNP debe tener en cuenta el contexto en el que se encuentran los ciudadanos que solicitan las medidas de protección, no solamente su situación individual.* La jurisprudencia constitucional ha resaltado la importancia de valorar el contexto en el que se encuentran los ciudadanos que solicitan las medidas de protección. Así, por ejemplo, la Sentencia T-078 de 2013 resaltó la difícil situación de las comunidades indígenas en el marco del conflicto armado, también reconocida en el Auto 004 de 2009, las que por la violencia a sus pueblos se encuentran ante una amenaza de exterminio cultural y físico. En este mismo sentido, la Sentencia T-124 de 2015 (expediente T-4.597.107) enfatizó en que la valoración del riesgo que hace la UNP no debe delimitarse solamente a la situación subjetiva del accionante, sino que también debe tener en cuenta:

“la situación específica que rodea al amenazado, tales como *‘el lugar de residencia, la pertenencia a un partido político, la actividad sindical, la situación económica, la actividad profesional, la labor desempeñada como empleado de cierta entidad estatal o empresa privada, los vínculos familiares, ciertas actuaciones realizadas o haberse visto involucrado en acciones adelantadas por grupos armados que actúan por fuera de la ley’*¹⁴⁵. Circunstancias que bien pueden ser motivo de una mayor exposición a una situación de acentuada vulnerabilidad en relación con el resto de la población.”

Por último, la Sentencia T-473 de 2018 resaltó, con mayor énfasis, la necesidad de que la UNP tenga en cuenta el contexto en el que se encuentra el ciudadano que solicita medidas de protección al momento de calificar el riesgo. Sobre el particular dijo:

“la Sala considera que la decisión de desmontar gradualmente las medidas de protección al actor, no se compadece con la situación actual de riesgo que viven los líderes sociales y defensores de derechos humanos en el país y que esta determinación le afecta directamente su derecho a la vida, la integridad y la libertad de locomoción, toda vez que el estudio de seguridad no tuvo en cuenta el incremento de las amenazas y ataques que ha sufrido este grupo poblacional, tal como lo ha denunciado la Defensoría del Pueblo y otras entidades públicas y privadas.

Por ello, para la Corte no es admisible permitir el desmonte de dichas medidas hasta tanto cesen las situaciones de violencia sistemática y generalizada, detectadas por los organismos de control y del Ministerio Público, así como las organizaciones oficiales y no oficiales defensoras de derechos humanos, quienes han denunciado que se han reportado más de 282 homicidios de personas pertenecientes a este

¹⁴⁵ La Ley 1448 de 2011 señala la necesidad de incorporar el enfoque de género en los procesos de atención a las víctimas de violencia y ordena, en su artículo 13, que el Estado ofrezca especiales garantías y medidas de protección a los grupos expuestos a mayor riesgo tales como mujeres, líderes sociales y defensores de derechos humanos.

grupo poblacional, de acuerdo con las cifras dadas por la Defensoría del Pueblo.

Bajo tales condiciones, la Sala considera que la Unidad Nacional de Protección no podía retirar las medidas de protección desconociendo la realidad que se está presentando en todo el territorio nacional, la cual constituye un grave riesgo respecto a la vulneración de los derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal de líderes sociales, como el demandante.”

7.6. En síntesis, esta Sala de Decisión identificó las siguientes reglas jurisprudenciales: (i) la UNP es la entidad que tiene la competencia y los recursos humanos y técnicos para determinar el nivel de riesgo de un ciudadano y las medidas de protección a adoptar; (ii) por regla general, el juez de tutela ordena a la UNP que evalúe nuevamente el riesgo del accionante; (iii) de manera excepcional, el juez de tutela podría ordenar la continuidad de las medidas de protección, cuando concluya que en el caso concreto existen pruebas de la apremiante situación de riesgo del accionante; y, (iv) la UNP debe tener en cuenta el contexto en el que se encuentran los ciudadanos que solicitan las medidas de protección, no solamente su situación individual¹⁴⁶.

8. La UNP desconoció los derechos de los señores Rafael Antonio Esquivel Ortega, Álvaro Varela Pérez, Fabio Olaya Ochoa y Julio Cesar López Ruiz a la seguridad personal y al debido proceso

La Sala encuentra que las decisiones de la UNP, que finalizaron las medidas de protección previamente asignadas a los señores Rafael Antonio Esquivel Ortega, Álvaro Varela Pérez, Fabio Olaya Ochoa y Julio Cesar López Ruiz -como miembros del Sindicato SINALTRAINAL -, luego de haber calificado su nivel de riesgo como ordinario, desconocieron sus derechos a la seguridad personal y al debido proceso.

Si bien no se acreditaron circunstancias de riesgo o amenaza específicas, individualizables y presentes respecto de los accionantes, al momento de efectuar el estudio de riesgo en el 2017 que sirvió de fundamento para finalizar tales medidas, la Sala estima que, por un lado, la UNP no tuvo en cuenta las situaciones particulares que los rodeaban, en su calidad de activistas sindicales, específicamente, la problemática del Sindicato SINALTRAINAL en el contexto de violencia antisindical en Colombia, especialmente en la región del Valle del Cauca. Y, por otro lado, las decisiones proferidas por la UNP adolecieron de falta de motivación, pues no explicaron las razones que fundamentaron la calificación del nivel de riesgo como ordinario. Si bien tales razones fueron explicadas posteriormente en los actos administrativos que confirmaron las resoluciones controvertidas, aquello no desvirtúa la falta de motivación advertida y, con ello, la vulneración del derecho al debido proceso de los

¹⁴⁶ La Sentencia T-666 de 2017 también se refirió a la importancia de valorar el contexto. Así en la parte resolutoria ordenó: “Tercero.- *ORDENAR a la Unidad Nacional de Protección que, en el término de un (1) mes contado a partir de la notificación de la presente sentencia, realice una nueva evaluación respecto de las condiciones actuales de riesgo que afronta el señor Rafael Ulcue Perdomo, haciendo énfasis en su rol de líder indígena, y el escenario y las circunstancias históricas, sociales, económicas y políticas del lugar donde se presentan las amenazas. La decisión adoptada le deberá ser comunicada mediante acto administrativo motivado.*” Sentencia T-666 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

accionantes.

Para fundamentar las anteriores afirmaciones, la Sala se pronunciará sobre: (i) el procedimiento adelantado por la UNP mediante el cual calificó como ordinario el nivel de riesgo de los accionantes; (ii) la problemática del Sindicato SINALTRAINAL en el contexto de violencia antisindical en Colombia, especialmente en la región del Valle del Cauca; (iii) la motivación contenida en los actos administrativos proferidos por la UNP; y finalmente, (iv) proferirá las órdenes respectivas con el propósito de garantizar el derecho de los accionantes a la seguridad personal.

8.1. *El procedimiento adelantado por la UNP que validó el nivel de riesgo de los accionantes como ordinario*¹⁴⁷. En el 2017, los actores fueron revaluados individualmente por temporalidad, siendo atendidos como población objeto del programa de protección de la UNP, en atención a su condición de activistas sindicales, de conformidad con el artículo 6 del Decreto 4912 de 2011 (corresponde al artículo 2.4.1.2.6 del Decreto 1066 de 2015). A cada uno de los accionantes se le asignó una Analista de Riesgo adscrita al Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información -CTRAI-¹⁴⁸, con el fin de concertar una entrevista inicial y obtener el consentimiento para avalar la realización de las respectivas actividades investigativas por parte del técnico experto.

8.1.1. El señor Rafael Antonio Esquivel Ortega, en entrevista inicial llevada a cabo el 7 de septiembre de 2017, manifestó que: (i) es pensionado de la empresa Nestlé desde el año 2011 y ocupó cargos directivos en la junta de SINALTRAINAL durante 15 años y, a la fecha, se desempeñaba como Coordinador del Comité de Créditos del Fondo de Empleados SINALTRAINAL FOSIN; (ii) no ha sido víctima de amenazas directas o puntuales en el desarrollo de su actividad sindical, o de otra índole, y sólo las sufrió en la época en que perteneció a la junta directiva de dicha organización sindical en los años 2011 y 2012.

8.1.2. El señor Álvaro Varela Pérez, en entrevista inicial realizada el 7 de septiembre de 2017, señaló que: (i) se encontraba vinculado al Sindicato desde julio de 1990 y había ocupado diferentes cargos en la junta directiva, pero hasta ese entonces era delegado nacional de dicha organización; (ii) en cuanto a su seguridad actual no había sido víctima de ninguna amenaza y solamente en febrero de 2016 se habían presentado este tipo de situaciones en contra de los directivos del Sindicato, las cuales fueron denunciadas ante la autoridad competente.

8.1.3. El señor Fabio Olaya Ochoa, en entrevista inicial realizada el 24 de agosto de 2017, indicó que: (i) se encontraba vinculado laboralmente con el Sindicato

¹⁴⁷ La información referenciada en este acápite se extrae de lo expuesto por la UNP en sede de revisión (Cuaderno 3, folios 35-59). La Sala hará un resumen de la misma, omitiendo cualquier información que pueda ser considerada sensible. Ello, en atención al carácter reservado de esta información, tal como fue señalado oportunamente por la entidad, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 1755 de 2015, en armonía con lo señalado en el artículo 2.4.1.2.2 numeral 13 y en el artículo 2.4.1.2.47 numeral 3 del Decreto 10665 de 2015.

¹⁴⁸ A través de las Ordenes de Trabajo No. 239998 del 17 de agosto de 2017, y 239303, 241089 y 241090 del 28 de agosto del mismo año.

SINALTRAINAL en el cargo de instructor sindical desde el 2006 a través de contrato de prestación de servicios, cuya labor consistía en formación sindical y política de los trabajadores; (ii) en desarrollo de su actividad, no había sido víctima de amenazas directas, puntuales y concretas, pero se consideraba en riesgo porque otras organizaciones sociales y defensoras de derechos humanos habían sido amenazadas a través de escritos, en los cuales no figuraba su nombre.

8.1.4. El señor Julio César López Ruiz, en entrevista inicial realizada el 7 de septiembre de 2017, refirió que: (i) sus vínculos con SINALTRAINAL tenían que ver con el asesoramiento sindical y la gerencia del proyecto de Funerales y Exequiales; y (ii) en cuanto a su seguridad, no había sido víctima de ninguna amenaza directa, y en el 2016 se habían presentado amenazas contra los directivos de la CUT y SINALTRAINAL, organizaciones a las cuales prestaba asesoramiento.

8.1.5. Con posterioridad a estas entrevistas iniciales y con el fin de corroborar la información recopilada, la Analista de Riesgo entrevistó a las siguientes autoridades:

- (i) *Fiscal de la Organización Sindical SINALTRAINAL, Seccional Bugalagrande, Valle.* Indicó que, frente a los señores Rafael Antonio Esquivel Ortega, Álvaro Varela Pérez y Julio Cesar López Ruiz, no se habían reportado amenazas en su contra por el ejercicio de su labor¹⁴⁹.
- (ii) *El Comandante de Estación de Policía del Sector.* Manifestó, entre otras, no tener conocimiento sobre información relacionada con riesgos específicos o amenazas contra los accionantes, así como tampoco frente a los demás directivos del Sindicato en ese municipio, no obstante, dicha institución prestaba permanentemente el servicio de rondas policiales en la sede sindical.
- (iii) *El Escolta de los Evaluados.* Señaló que los protegidos bajo el esquema colectivo no habían sido víctimas de amenazas, ni de situaciones en las que pudieran verse afectadas su seguridad o integridad personal. De otra parte, indicó que, entre los protegidos surgían conflictos por el uso del esquema, y el señor Julio Cesar López Ruiz hacía mal uso del mismo.
- (iv) *La Personería Municipal y Defensoría del Pueblo Regional, Valle.* Informaron que, frente a los casos de los accionantes, hasta ese momento no tenían conocimiento o información alguna acerca de hechos que vulneraran su seguridad o integridad.
- (v) *La Dirección de los Derechos Fundamentales del Ministerio de Trabajo.* Manifestó no haber recibido información de amenazas en contra de los actores.
- (vi) *El Grupo de Archivo Sindical del Ministerio de Trabajo.* Refirió que ninguno de los accionantes se encontraba relacionado en los órganos de

¹⁴⁹ No hizo referencia al señor Fabio Olaya Ochoa.

Dirección del Sindicato SINALTRAINAL.

- (vii) *El Grupo de Análisis Estratégico Poblacional –GAEP- de la UNP.* Este grupo verificó las bitácoras de seguimiento a la población sindical en Bugalagrande, Valle, donde se constató que no figuraban registros para el 2017, puesto que el mapa de riesgo poblacional ubicaba a la población sindical de este Municipio en riesgo bajo.
- (viii) *Inteligencia Policial.* Informó que, frente a los casos de los actores, en el Municipio no había en ese momento presencia de estructuras guerrilleras, ni tampoco de grupos armados organizados o delincuenciales.
- (ix) *El Tesorero de la Directiva Nacional de SINALTRAINAL.* Frente al caso del señor Fabio Olaya Ochoa, indicó que el mismo se encontraba vinculado con la organización a través de contrato de prestación de servicios como Director de la Escuela de Formación Sindical desde el año 2006 y, en el desarrollo de tales actividades no había reportado a la fecha, haber sido víctima de alguna amenaza directa o individual¹⁵⁰.

8.1.6. Con base en la información recopilada, en el análisis de riesgo se concluyó que los accionantes no enfrentaban para el 2017 un riesgo inminente o excepcional derivado de su cargo o del desarrollo de sus actividades, tal y como fue expuesto por cada uno de ellos en la entrevista inicial, al manifestar que, a la fecha, no eran víctimas de amenazas ni de situaciones particulares de riesgo. En este sentido, la Analista de Riesgo encontró que no era posible verificar la veracidad, realidad y materialización del riesgo con el fin de considerar la necesidad de mantener el esquema de protección del cual los actores eran beneficiarios.

8.1.7. Posteriormente, los conceptos de las Analistas de Riesgo fueron sustentados ante el Grupo de Valoración Preliminar -GVP-¹⁵¹, el cual ponderó el riesgo de los accionantes como ordinario (Rafael Antonio Esquivel Ortega con matriz de riesgo del 43.33%, Álvaro Varela Pérez y Fabio Olaya Ochoa con matriz de riesgo del 40.00%, y Julio Cesar López Ruiz con matriz de riesgo del 36.66%). El GVP consideró el trabajo de campo realizado por la Analista de Riesgo designada, donde se sopesaron las entrevistas realizadas a los accionantes así como las diferentes verificaciones de información con las autoridades competentes. Finalmente, en sesión del 28 de noviembre de 2017, los miembros del CERREM, validaron el nivel de riesgo de los accionantes como ordinario y recomendaron, para cada uno de ellos, la finalización del esquema de protección tipo 2 colectivo, consistente en 1 vehículo blindado y 2 hombres de protección y, como medidas individuales, 1 medio de comunicación y 1 chaleco blindado.

8.1.8. Con base en la recomendación del CERREM, la UNP profirió las resoluciones 8252, 8253, 8254 y 8255 del 30 de noviembre de 2017, a través de las cuales se dispuso la finalización de las medidas de protección previamente

¹⁵⁰ No hizo referencia a los demás accionantes.

¹⁵¹ En sesiones del 14 de noviembre y 28 de noviembre de 2017.

asignadas.

8.1.9. Ahora bien, a pesar de que no se acreditaron circunstancias de riesgo o amenaza específicas, individualizables y presentes respecto de los accionantes al momento de efectuar el estudio de riesgo en el 2017 -que sirvió de fundamento para finalizar tales medidas-, la Sala estima que la UNP no tuvo en cuenta las situaciones particulares que los rodeaban, en su calidad de activistas sindicales, específicamente, la problemática del Sindicato SINALTRAINAL en el contexto de violencia antisindical en Colombia, especialmente en la región del Valle del Cauca.

8.1.10. En este sentido, la entidad valoró el riesgo individual de los actores al margen de la situación de contexto del referido Sindicato, análisis que resultaba necesario, en tanto la jurisprudencia constitucional ha señalado que 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 rodean¹⁵².

8.2. *La problemática del Sindicato SINALTRAINAL en el contexto de violencia antisindical en Colombia, especialmente en la región del Valle del Cauca.* De acuerdo con la información allegada al expediente, el Sindicato en cuestión¹⁵³ ha sido objeto de amenazas, intimidaciones, seguimiento y persecución a lo largo de varios años, circunstancia que se evidencia especialmente por: (i) los panfletos de distintos grupos armados ilegales que han declarado a la organización y a varios de sus miembros como objetivo militar (en los años 2010, 2012, 2013, 2015 y 2016), (ii) hechos concretos de seguimiento y amenaza contra algunos de sus integrantes, tal como fue reseñado por los actores (en los años 2009, 2012, 2014, 2017 y 2018); y (iii) la concesión de medidas cautelares por parte de la CIDH a favor de varios miembros de la organización desde el año 2002 hasta el 2014 (incluyendo a los accionantes), cuyo número asciende a 25 personas.

La problemática de SINALTRAINAL ha sido puesta en conocimiento de distintas autoridades públicas como la Defensoría del Pueblo, la Personería Municipal de Bugalagrande y la Fiscalía General de la Nación, por lo cual, no resulta ajena para el Estado Colombiano¹⁵⁴. Al respecto, conviene resaltar que, el 5 de octubre de 2017, se elevó ante la Defensoría del Pueblo una solicitud de alerta temprana frente a los integrantes de SINALTRAINAL¹⁵⁵ y, según la información suministrada por la Fiscalía General de la Nación: (i) durante el periodo comprendido entre 2016 y 2018, se presentaron 18 denuncias por amenazas en contra de personas pertenecientes al Sindicato; (ii) el 24 de julio de 2018, la Fiscalía 32 Seccional de Buga, en el marco de un estudio realizado con el

¹⁵² Dicha jurisprudencia es reseñada en los capítulos 4 y 7 de esta providencia.

¹⁵³ El Sindicato Nacional del Sistema Agroalimentario - SINALTRAINAL - nació en el año 1982 agrupando trabajadores en las empresas de la transnacional Nestlé y fue incluyendo otros trabajadores de empresas nacionales y transnacionales como Colombina S.A, Coca Cola, Unilever, Fleishman, Corn Products Corporation, Meal de Colombia, Royal S.A, Nabisco, Kraft, entre otras. Información disponible en el siguiente enlace web: www.sinaltrainal.org

¹⁵⁴ De conformidad con lo expuesto en el acápite de hechos, como anexos al escrito de tutela, obran copia de las amenazas recibidas y de las denuncias presentadas ante la Defensoría del Pueblo Regional Valle del Cauca (en el 2008), la Personería de Bugalagrande (en el 2007 y 2010) y la Fiscalía General de la Nación (en el 2010, 2012, 2013 y 2016). Cuaderno 1, folios 2-50.

¹⁵⁵ Ver antecedente 4.3.2, pág. 10 de la presente providencia.

Delegado de la Unidad de Protección, solicitó la posibilidad de implementar las medidas de protección para todos los integrantes de la Junta Directiva de SINALTRAINAL, mientras duren las investigaciones de las amenazas y se refuercen las medidas de protección a quienes ya cuentan con las mismas; y (iii) la Fiscalía 32 Seccional de Buga, como medida de precaución para preservar la vida e integridad de los miembros de la organización, en las diferentes indagaciones que se tramitan, ha ordenado la protección de los mismos ante el Comando de Policía Nacional y, adicionalmente, ha solicitado a la UNP realizar el estudio de riesgo de cada uno de ellos, a fin de ser incorporados al programa que tiene dicha Entidad.

No obstante, el hecho que resulta más dramático en relación con la situación de SINALTRAINAL, es el asesinato de 3 miembros de la organización en mayo de 2018 (Cristian Andrés Lozano, Luis Eduardo Domínguez Blandón y Gilberto Espinosa)¹⁵⁶, lo cual, según los actores, aconteció en el contexto de la negociación colectiva entre el Sindicato y la empresa Nestlé S.A. Vale advertir que la Empresa rechazó estos hechos e instó a las autoridades para garantizar el orden público en la región del Valle del Cauca, circunstancia que resulta significativa en tanto evidencia la preocupación de la compañía por la seguridad e integridad de sus trabajadores¹⁵⁷. Ahora bien, estos asesinatos revisten especial relevancia por las siguientes razones.

8.2.1. *Primera.* Los homicidios ocurrieron en el Valle del Cauca (en los municipios de Andalucía y Bugalagrande)¹⁵⁸, departamento donde los accionantes se encuentran ubicados y realizan sus actividades. La Escuela Nacional Sindical -ENS-, en un informe presentado en el 2018, puso de presente estos asesinatos y advirtió que el Departamento del Valle registró, a nivel nacional, el mayor número de casos de violencia contra sindicalistas (34%), seguido del Cauca (23,19%), que concentran el 57,21% de la totalidad de los casos¹⁵⁹.

8.2.2. *Segunda.* Una de las personas asesinadas (Gilberto Espinoza Victoria) había sido amenazada de muerte previamente, el 10 de febrero de 2010, a través de un panfleto que iba dirigido a varios miembros del Sindicato. Lo anterior permite concluir, de manera infortunada, que este tipo de amenazas se materializan y que el riesgo no solamente lo asumen los miembros de la Junta Directiva, la sola pertenencia al Sindicato ya conlleva un nivel mayor de exposición de la vida, la seguridad personal y la integridad física. Es de resaltar que en los panfletos de los grupos al margen de la ley, que obran como material probatorio en el expediente, plantean amenazas contra la vida e integridad de manera general a todo el Sindicato, lo que evidencia, una vez más, que no se requiere ser parte de la mesa directiva de una organización sindical para estar

¹⁵⁶ Según la información suministrada por los accionantes en sede de revisión (párrafo 4.3, pág. 9 de esta providencia).

¹⁵⁷ <https://www.corporativa.nestle.com.co/media/newsfeatures/fallecimiento-bugalagrande-noticia2>.

¹⁵⁸ Ver información contenida en el párrafo 4.3, pág. 9 de esta providencia.

¹⁵⁹ La Escuela Nacional Sindical -ENS- fue fundada en Medellín en 1982 y se erige como una organización de la sociedad civil, sin ánimo de lucro, que se dedica a la investigación, educación, promoción y asesoría en asuntos relacionados con el trabajo, las organizaciones de los trabajadores y el sindicalismo. En el informe titulado “En 2018 creció la arremetida contra activistas y líderes sindicales”, presentado el 10 de diciembre de 2018, la ENS hace un balance de la violencia antisindical en Colombia durante el 2018. Informe disponible en el siguiente enlace web: <http://ail.ens.org.co/informe-especial/en-2018-crecio-la-arremetida-contra-activistas-y-lideres-sindicales/>

expuesto a un mayor riesgo.¹⁶⁰ Lo anterior, es preocupante teniendo en cuenta que: (i) según la Escuela Nacional Sindical -ENS, en el 2018 las amenazas representaron el mayor número de violaciones a la vida, la libertad y la integridad física de sindicalistas¹⁶¹; y (ii) de acuerdo con la CIDH, “una parte importante de los asesinatos perpetrados contra lideresas y líderes sindicales en los países de la región suele partir de amenazas tanto verbales como escritas, las cuales en algunas ocasiones, a pesar de ser denunciadas, ante la falta de una protección adecuada y efectiva por parte del Estado, logran materializarse”¹⁶².

Ahora bien, esta Sala de Revisión aclara que no a todos los ciudadanos que pertenecen al sindicato se les debe reconocer medidas de protección, sino que es un factor que la UNP debe tener en cuenta, pues por su participación en este tipo de organización podrían enfrentar un mayor riesgo de su derecho a la vida, a la integridad física y a la seguridad personal.

8.2.3. *Tercera.* Los homicidios se enmarcan dentro de un contexto nacional y regional en el cual el movimiento sindical ha sido especialmente vulnerable y objeto de estigmatización, persecución y violencia durante décadas. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-, en el marco del proyecto sobre violencia contra sindicalistas y trabajadores sindicalizados en Colombia, ha planteado la hipótesis de la *sistematicidad* de esta violencia y ha identificado que los grupos paramilitares encabezan la lista de presuntos autores de homicidios contra este grupo poblacional, seguidos de los grupos guerrilleros y los agentes del Estado¹⁶³.

8.2.4. Estos hechos concretos frente a este Sindicato se dan en un contexto hostil para la actividad sindical en general. La Confederación Sindical Internacional -CSI- incluye a Colombia dentro de los 10 peores países del mundo para los trabajadores y señala que, para el 2017, 19 dirigentes sindicales fueron asesinados en el país, más que en ningún otro¹⁶⁴. Asimismo, la Escuela Nacional Sindical -

¹⁶⁰ Así, por ejemplo en el folio N° 5 (cuaderno N° 1) obra un panfleto Águilas Negras de Colombia, con el siguiente texto: “Guerrilleros Hijueputas, escondidos en Sinaltrainal declaramos la guerra directa y frontal con el objetivo de exterminar esta organización y a sus dirigentes Rafael Esquivel, Martín Agudelo (El Abogado), Onofre Esquivel, Álvaro Varela, Julio López, Fabio Olaya. (ELENOS HP.)...Exterminio para todos esos malditos perros”. En el folio 10 del mismo cuaderno, el panfleto dice: “MUY PRONTO MUERTE A SINDICALISTAS att. A.N.”; en el folio 13, el panfleto, también de las Águilas Negras afirma: “También queremos darle una respuesta a todos esos guerrilleros HP que están escondidos en Sinaltrainal y aquellos trabajadores que laboran en la Nestlé y otros que han renunciado los tenemos en la mira y sabemos donde están...”. Ver también: folio 24,26, 42, 45 y 48.

¹⁶¹ *Ibidem*.

¹⁶² “Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas”, publicado el 31 de diciembre de 2011. Disponible en el siguiente enlace web: <http://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf>

¹⁶³ En el informe titulado “Reconocer el pasado, construir el futuro. Informe sobre violencia contra sindicalistas y trabajadores sindicalizados 1984-2011”, publicado en el 2011. Este informe constituye el resultado de un trabajo conjunto entre el gobierno nacional, las centrales y confederaciones sindicales y el empresariado, frente al fenómeno de la violencia contra sindicalistas en el país. Disponible en el siguiente enlace web: <http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/Gobernabilidad/undp-co-informesindicalismo-2013.pdf>

¹⁶⁴ “Índice global de los derechos de la CSI 2018. Los peores países del mundo para los trabajadores y las trabajadoras”. Documento disponible en el siguiente enlace web: <https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/ituc-global-rights-index-2018-es-final-3.pdf>. Al respecto, vale indicar que IndustriALL Global Unión y otras 6 federaciones internacionales, le enviaron una carta al Presidente de la República, el 23 de agosto de 2018, en la cual expresan su preocupación frente al aumento de la violencia y las amenazas contra líderes sindicales y sociales. Documento disponible en el siguiente enlace web: http://www.industriall-union.org/sites/default/files/uploads/documents/2018/COLOMBIA/23062018_carta_presidente_rep_de_colombia_csa_fsis.pdf

ENS-, ha resaltado que en el 2018 aumentó la violencia contra activistas y líderes sindicales en Colombia: entre el 1 de enero y el 30 de noviembre se presentaron 194 violaciones a la vida, la libertad y la integridad física de sindicalistas (146 amenazas, 28 homicidios, 7 atentados, 6 hostigamientos, 3 desapariciones forzadas, 2 desplazamientos forzados, 1 allanamiento ilegal y 1 un caso de tortura)¹⁶⁵. La Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo – FEDESARROLLO-, en un informe presentado en el 2017 sobre el sindicalismo en Colombia¹⁶⁶, señaló que el país presentaba una reducción en la densidad sindical como consecuencia de diversos factores, entre ellos, la violencia en contra de las organizaciones sindicales y la generación de una cultura en contra de éstas. Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos -CIDH- ha resaltado que los líderes sindicales hacen parte del grupo de defensores de derechos humanos en la región que se encuentran en especial situación de riesgo a violaciones de sus derechos, y ha expresado su preocupación sobre las cifras de asesinatos de sindicalistas en países como Colombia, Honduras, Guatemala y Venezuela¹⁶⁷. Finalmente, conviene destacar que, durante su visita a Colombia en 2018, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores y defensoras de Derechos Humanos constató la difícil situación que afrontan los sindicalistas en el país, luego de reunirse con distintos grupos de esta colectividad, quienes se refirieron a *“casi tres décadas de lucha marcada por los asesinatos de aproximadamente 3.170 miembros o líderes, así como numerosas desapariciones forzadas, miles de amenazas de muerte, desplazamiento forzado etc”*¹⁶⁸.

8.2.5. De acuerdo con lo expuesto en este apartado, la Sala encuentra que, ante la persistencia de amenazas y ataques en contra del sindicato SINALTRAINAL, resulta claro que la situación de seguridad de la organización no ha mejorado. Por el contrario, los hechos más recientes -el asesinato de 3 miembros de la Colectividad en mayo de 2018-, evidencian que la problemática se ha agravado. Adicionalmente, esta problemática se enmarca dentro de un contexto nacional en el cual el movimiento sindical ha sido objeto de estigmatización, persecución y violencia durante décadas. No cabe duda de que los miembros del Sindicato SINALTRAINAL -especialmente aquellos ubicados en el Valle del Cauca y el Cauca-, se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad y expuestos a mayores riesgos y amenazas, no solo por el hecho de pertenecer a un Sindicato¹⁶⁹, sino específicamente por hacer parte de una organización que, como ya se expuso, ha sido objeto de amenazas, intimidaciones, seguimiento y persecución a lo largo de varios años. Esta situación de especial vulnerabilidad se predica naturalmente de los accionantes -como miembros de la colectividad-, independientemente de

¹⁶⁵ “En 2018 creció la arremetida contra activistas y líderes sindicales”, informe presentado el 10 de diciembre de 2018. Disponible en el siguiente enlace web: <http://ail.ens.org.co/informe-especial/en-2018-crecio-la-arremetida-contra-activistas-y-lideres-sindicales/>

¹⁶⁶ Informe mensual del mercado laboral. El sindicalismo en Colombia, publicado en octubre de 2017. El informe refiere que la densidad sindical pasó de 13,4% en 1965 a 4% en 2012. Disponible en el siguiente enlace web: <https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/10imloctubre2017web.pdf>

¹⁶⁷ “Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas”, publicado el 31 de diciembre de 2011. Disponible en el siguiente enlace web: <http://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf>

¹⁶⁸ Michel Forst visitó el país durante el periodo comprendido entre el 20 de noviembre y el 3 de diciembre de 2018. Su declaración puede consultarse en el siguiente enlace web: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23960&LangID=S>

¹⁶⁹ En esta providencia se señaló que la Corte Constitucional y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos -CIDH-, han manifestado que los activistas y líderes sindicales se encuentran expuestos a mayores riesgos.

que actualmente hagan parte o no de la Junta Directiva del Sindicato¹⁷⁰.

8.2.6. Ahora bien, la Sala considera que la UNP debió tener en cuenta, no sólo la presunción de riesgo que recaía sobre los accionantes en su condición de activistas sindicales, sino la problemática del Sindicato SINALTRAINAL, al cual pertenecían. En otras palabras, dadas las apremiantes circunstancias de riesgo que vive la mencionada organización, en el análisis de riesgo debió tenerse en cuenta el contexto de la violencia sindical en la región. Sin duda, esto hubiera incidido en la manera en que fue realizado el estudio de riesgo en el 2017, específicamente respecto de la recopilación y análisis de información, pues la Entidad hubiese podido contar con elementos de juicio diferentes.

8.2.7. Adicionalmente, el hecho de que los accionantes se encontraban cobijados con medidas cautelares de la CIDH -al igual que otros miembros de SINALTRAINAL -, evidenciaba la difícil situación de seguridad que afrontaba esta organización, por lo cual, la UNP debió prestar especial atención a esta coyuntura y analizar en detalle la problemática del Sindicato.

8.2.8. Por otro lado, la Sala encuentra llamativo que, ninguna de las autoridades que fueron entrevistadas por la Analista de Riesgo adscrita a la UNP en el marco del estudio de riesgo realizado en el 2017¹⁷¹, se refirieron a la problemática del Sindicato SINALTRAINAL, a pesar de que, para tal fecha, dicha problemática era de conocimiento por parte de distintas autoridades del Estado como la Defensoría del Pueblo, la Personería de Bugalagrande y la Fiscalía General de la Nación¹⁷².

8.2.9. La Corte Constitucional no puede permanecer indiferente frente a la problemática que afronta SINALTRAINAL, máxime teniendo en cuenta que, de acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos -CIDH-¹⁷³: (i) los líderes sindicales juegan un papel fundamental en la defensa de los derechos humanos de miles de trabajadores en la búsqueda de mejores condiciones laborales y constituyen figuras de expresión política organizada para la presentación de sus demandas laborales y sociales; y (ii) los Estados, además de reconocer la autonomía e independencia de los sindicatos, deben garantizar que ninguna persona sea privada de su vida ni agredida en su integridad personal como consecuencia del ejercicio de su actividad sindical. Así las cosas, resulta necesario que, como máximo órgano judicial garante de los derechos fundamentales, esta Corporación profiera órdenes con el propósito de garantizar el derecho de los accionantes a la seguridad personal. De igual manera, se emitirá una orden general, instando a la UNP para que en el análisis de riesgo tenga en cuenta el contexto de las personas frente a las que realiza el estudio para verificar si procede

¹⁷⁰ De acuerdo con la información suministrada por la UNP en sede de revisión, para el momento de la reevaluación del nivel de riesgo de los actores a finales de 2017, ninguno de estos se encontraba relacionado en los órganos de dirección de SINALTRAINAL (párrafo 8.1.5, pág., 40). Asimismo, conviene precisar que no existe información dentro del plenario sobre si, actualmente, los actores pertenecen a la Junta Directiva de la organización.

¹⁷¹ Ver párrafo 8.1.5, página 40 de esta providencia.

¹⁷² Ello, en razón de las distintas denuncias presentadas ante estos organismos. Ver nota al pie No. 4, pág. 2 de la presente providencia.

¹⁷³ “Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas”, publicado el 31 de diciembre de 2011. Disponible en el siguiente enlace web: <http://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf>.

o no reconocerle medidas de protección.

8.2.10. Finalmente, conviene precisar que las consideraciones plasmadas en este capítulo y que servirán de fundamento para resolver la presente acción de tutela, obedecen a las particularidades de los hechos de la misma y, por ende, no constituyen una regla genérica que pueda aplicarse sin mayor consideración a cualquier situación o cualquier contexto fáctico.

8.3. La motivación de los actos administrativos proferidos por la UNP, mediante los cuales se dispuso la finalización de las medidas de protección previamente asignadas a los accionantes

8.3.1. Mediante resoluciones 8252, 8253, 8254 y 8255 del 30 de noviembre de 2017¹⁷⁴, la UNP resolvió finalizar el esquema de protección tipo 2 colectivo compuesto por 1 vehículo blindado y 2 hombres de protección, y como medidas individuales, 1 chaleco blindado y 1 medio de comunicación, previamente asignado a los accionantes. Vale aclarar que cada una de estas resoluciones finalizó de manera individual las referidas medidas de protección.

8.3.1.1. Estos actos administrativos comparten una fundamentación común. En cada uno de ellos, se hace referencia a la normatividad aplicable al Programa de Protección a cargo de la UNP¹⁷⁵, específicamente a: (i) la adopción de medidas a favor de las personas en situación de riesgo extraordinario o extremo; (ii) la temporalidad de estas medidas; (iii) su modificación por el CERREM cuando existan situaciones que varíen el nivel de riesgo del beneficiario; y (iv) la función en cabeza de la Dirección General de la UNP de adoptar, mediante acto administrativo, las recomendaciones que en materia de protección establezca el CERREM. De otra parte, se indica que, a cada uno de los actores, le fue realizado el estudio del nivel de riesgo, el cual fue presentado ante el Grupo de Valoración Preliminar donde fue ponderado como *ordinario*, y luego fue remitido al CERREM, el cual validó el nivel de riesgo en sesión del 28 de noviembre de 2017 y, en consecuencia, recomendó la finalización del esquema de protección previamente asignado. Frente a este punto, se aclara que: (i) la validación por parte del CERREM se efectuó conforme a la ponderación hecha por el Grupo de Valoración Preliminar; y (ii) para ser beneficiario o continuar con las medidas de protección era procedente estar inmerso en un riesgo extremo o extraordinario, contrario a lo sucedido en el caso de los actores, por lo cual se debían finalizar las medidas de protección de las cuales eran beneficiarios.

8.3.1.2. Con base en estas consideraciones, los actos administrativos resolvieron: (i) adoptar las recomendaciones del CERREM; (ii) remitir las respectivas resoluciones a la Oficina Jurídica de la UNP, para que se notifique el caso de los accionantes; y (iii) en caso de contar con otras medidas de protección diferentes a las finalizadas con los actos administrativos, proceder a su ajuste o finalización de acuerdo con las recomendaciones hechas por el Comité. Finalmente, se señala que los respectivos actos administrativos son objeto de recurso de reposición.

¹⁷⁴ Cuaderno 1, folios 51-55, 75-79. Cuaderno 3, folios 182-191.

¹⁷⁵ Decretos 4065 de 2011 y 1066 de 2015.

8.3.2. De acuerdo con lo expuesto, la Sala encuentra que la motivación contenida en los referidos actos administrativos es *insuficiente*. Si bien estos actos se fundamentaron en los estudios técnicos adelantados por el Grupo de Valoración Preliminar que ponderaron el nivel de riesgo de los accionantes como ordinario y, a su vez, en las recomendaciones del CERREM frente a la finalización de las medidas de protección previamente asignadas, lo cierto es que omitieron pronunciarse sobre las razones por las cuales el nivel de riesgo fue calificado de esa manera.

8.3.2.1. Las resoluciones proferidas por la UNP no explicaron por qué, frente a la situación de seguridad de los accionantes, no se presentaban riesgos o circunstancias de carácter extraordinario o extremo que justificaran la continuidad de las medidas de protección de las cuales eran beneficiarios. En este sentido, la UNP suministró información incompleta frente al proceso de revaluación del nivel de riesgo de los accionantes y, en consecuencia, las decisiones proferidas no fueron debidamente motivadas, con lo cual, vulneró su derecho fundamental al debido proceso.

8.3.2.2. Ahora bien, de conformidad con las subreglas jurisprudenciales definidas en los acápites No. 6 y 7 de la presente providencia, lo procedente sería ordenarle a la UNP que profiriera un nuevo pronunciamiento que exponga de manera clara y detallada las razones por las cuales el nivel de riesgo de los actores fue ponderado como ordinario. No obstante, la Sala advierte que dicha orden sería *ineficaz*, pues la UNP expuso tales circunstancias en los actos administrativos que resolvieron los recursos de reposición presentados contra las resoluciones 8252, 8253, 8254 y 8255 del 30 de noviembre de 2017¹⁷⁶. En efecto, mediante resoluciones No. 1323 y 1324 del 16 de febrero de 2018, 1942 del 14 de marzo de 2018, y 2629 del 13 de abril de 2018¹⁷⁷, la UNP explicó las razones por las cuales se calificó el nivel de riesgo de los actores como ordinario, al constatarse que los mismos no enfrentaban riesgos o circunstancias extraordinarias o extremas que ameritaran continuar con el programa de protección del cual eran beneficiarios. Para tal efecto, la UNP hizo referencia, entre otras, a: (i) las manifestaciones expuestas por los actores en las entrevistas iniciales sostenidas con el Analista de Riesgo adscrito al Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información -CTRAI-; y (ii) la información recopilada por esta instancia y las conclusiones a las que arribó para calificar el nivel de riesgo como ordinario¹⁷⁸.

8.3.2.3. En este sentido, la Sala advierte que, a través de estas últimas resoluciones, los actores fueron debidamente informados de las razones por las cuales no era procedente la continuación de las medidas de protección de las cuales eran beneficiarios. No obstante, ello no desvirtúa la falta de motivación de la cual adolecieron las resoluciones 8252, 8253, 8254 y 8255 del 30 de noviembre de 2017, pues éstas debieron hacer referencia de manera expresa a tales razones, de manera que los actores, desde un primer momento, pudieran tener certeza y claridad de los motivos por los cuales la entidad finalizó las medidas de protección a su favor.

¹⁷⁶ Las respectivas Resoluciones no fueron repuestas.

¹⁷⁷ Cuaderno 1, folios 59-74; 81-98; 99-112. Cuaderno 3, folios 192-211.

¹⁷⁸ Esta información fue reseñada en el acápite relativo a “El procedimiento adelantado por la UNP que validó el nivel de riesgo de los accionantes como ordinario”.

8.4. Órdenes a impartir

De conformidad con lo expuesto en los acápites precedentes, la Sala proferirá órdenes con el propósito de garantizar el derecho de los señores Rafael Antonio Esquivel Ortega, Álvaro Varela Pérez, Fabio Olaya Ochoa y Julio Cesar López Ruiz -como miembros del Sindicato SINALTRAINAL - a la seguridad personal.

8.4.1. Frente al caso de los accionantes, si bien no se acreditaron circunstancias de riesgo o amenaza específicas e individualizables y presentes respecto de aquéllos, al momento de efectuar el estudio de riesgo en el 2017 que sirvió de fundamento para finalizar las medidas de protección previamente asignadas, la Sala estima que la UNP no tuvo en cuenta las situaciones particulares que los rodeaban, en su calidad de activistas sindicales, específicamente, la problemática del Sindicato SINALTRAINAL en el contexto de violencia antisindical en Colombia, especialmente en la región del Valle del Cauca. Adicionalmente, los nuevos hechos de violencia contra el Sindicato refuerzan la condición de especial vulnerabilidad en la que estos se encuentran y la propensión a verse expuestos a situaciones que pueden atentar contra su derecho a la seguridad personal, por el hecho de pertenecer a dicha Organización. Vale advertir que los recientes asesinatos de miembros de SINALTRAINAL tuvieron lugar en el Valle del Cauca, departamento donde los actores se encuentran ubicados y realizan sus actividades, y que registró en el 2018 el mayor número de casos de violencia contra sindicalistas, según la Escuela Nacional Sindical -ENS-¹⁷⁹.

8.4.1.1. En consecuencia, la Sala revocará las decisiones de tutela de instancia y, en su lugar, concederá el amparo del derecho a la seguridad personal de los accionantes. Para tal efecto, le ordenará a la UNP que, en un término no mayor a 1 mes, realice un nuevo estudio del nivel de riesgo, con miras a evitar eventuales violaciones o amenazas contra este derecho fundamental. En el estudio de riesgo, la entidad accionada deberá tener en cuenta la problemática de SINALTRAINAL -específicamente, el asesinato de tres (3) miembros de la colectividad en mayo de 2018-, así como el contexto de violencia antisindical en el país y, en concreto, en el Valle del Cauca. Como quiera que esta Corporación dispuso como medida provisional restablecer el esquema de protección previamente asignado a los actores, la Sala advertirá a la UNP que dicha medida estará vigente hasta tanto la entidad culmine el referido estudio de nivel de riesgo. En todo caso, la Sala reitera que la UNP es la entidad que tiene la competencia y los recursos humanos y técnicos para determinar el nivel de riesgo de un ciudadano y las medidas de protección a adoptar, si así lo considera.

8.4.2. Además, de manera general, se le ordenara a la UNP que en el análisis de riesgo tenga en cuenta el contexto, como un factor para valorar las condiciones en las que se encuentran los ciudadanos frente a los que realiza la calificación. Se trata de indagar no solamente si se han reportado amenazas o riesgos frente a los individuos concretos respecto de los que se realiza el análisis; sino, si en consideración del contexto en el que se encuentran inmersos puede concluirse que están expuestos a un mayor riesgo.

¹⁷⁹ Tal como se expuso en el párrafo 8.2.1. de la pág. 44 de esta providencia.

8.4.3. De conformidad con lo expuesto en el acápite 8.3. de esta providencia, la Sala le recordará a la UNP que debe motivar de manera suficiente los actos administrativos que profiera en el marco del procedimiento de análisis del nivel de riesgo de las personas que son objeto del programa de protección a su cargo, especialmente aquellas decisiones que dispongan la modificación, reducción y/o finalización de medidas de protección. Para tal efecto, los actos administrativos deberán hacer referencia expresa y detallada de las razones que fundamentan tales decisiones, específicamente los motivos que soportan la calificación del nivel de riesgo.

9. Síntesis de la decisión

9.1. Correspondió a la Sala Segunda de Revisión estudiar la acción de tutela instaurada por los señores Rafael Antonio Esquivel Ortega, Álvaro Varela Pérez, Fabio Olaya Ochoa y Julio Cesar López Ruiz, como miembros del Sindicato SINALTRAINAL, en contra de la UNP, por considerar que la referida entidad vulneró sus derechos fundamentales a la seguridad personal y al debido proceso, al haber finalizado el esquema de protección tipo 2 colectivo consistente en un (1) vehículo blindado y dos (2) hombres de protección, y como medidas individuales, un (1) chaleco blindado y un (1) medio de comunicación, del cual eran beneficiarios, luego de haber valorado su nivel de riesgo como ordinario. La acción de tutela fue negada en primera instancia, y confirmada en segunda instancia.

9.2. La Sala de Revisión identificó las siguientes reglas jurisprudenciales relevantes para el análisis del caso: *(i)* la UNP es la entidad que tiene la competencia y los recursos humanos y técnicos para determinar el nivel de riesgo de un ciudadano y las medidas de protección a adoptar; *(ii)* por regla general, el juez de tutela ordena a la UNP que evalúe nuevamente el riesgo del accionante; *(iii)* de manera excepcional, el juez de tutela podría ordenar la continuidad de las medidas de protección, cuando concluya que en el caso concreto existen pruebas de la apremiante situación de riesgo del accionante; y, *(iv)* la UNP debe tener en cuenta el contexto en el que se encuentran los ciudadanos que solicitan las medidas de protección, no solamente su situación individual.

9.3. Al estudiar el caso concreto, la Sala encontró que, si bien no se acreditaron circunstancias de riesgo o amenaza específicas, individualizables y presentes respecto de los accionantes, al momento de efectuar el estudio de riesgo en el 2017 que sirvió de fundamento para finalizar las medidas de protección previamente asignadas, la UNP no tuvo en cuenta las situaciones particulares que los rodeaban, en su calidad de activistas sindicales, específicamente, la problemática del Sindicato SINALTRAINAL en el contexto de violencia antisindical en Colombia, especialmente el que se presenta en el Valle del Cauca.

9.4. Al respecto, esta Corporación constató que: *(i)* persistían las amenazas y ataques en contra del Sindicato SINALTRAINAL (en mayo de 2018 fueron asesinados 3 miembros de la colectividad), lo cual evidenciaba que la situación de seguridad de la Organización se había agravado; y *(ii)* dicha problemática se enmarcaba dentro de un contexto nacional y, en concreto, departamental, en el cual el movimiento sindical ha sido objeto de estigmatización, persecución y

violencia durante décadas. En este sentido, la Sala concluyó que: (i) los miembros de SINALTRAINAL se encontraban en una situación de especial vulnerabilidad y expuestos a mayores riesgos y amenazas, no solo por el hecho de pertenecer a un Sindicato, sino específicamente por hacer parte de una organización que ha sido objeto de amenazas, intimidaciones, seguimiento y persecución a lo largo de varios años; y (ii) ante tal panorama, resultaba necesario proferir órdenes con el propósito de garantizar el derecho de los accionantes a la seguridad personal.

9.5. Por otro lado, la Corporación advirtió que las decisiones de la UNP que finalizaron las medidas de protección previamente asignadas a los accionantes, adolecieron de falta de motivación, pues no explicaron las razones que fundamentaron la calificación del nivel de riesgo como ordinario, lo que implicó una vulneración del derecho al debido proceso de los accionantes. Asimismo, la Sala precisó que, si bien estas razones fueron explicadas en los actos administrativos que confirmaron las resoluciones controvertidas, aquello no desvirtuaba la falta de motivación de los actos administrativos inicialmente proferidos.

9.6. Con fundamento en lo anterior, la Sala Segunda de Revisión decidió revocar las sentencias de tutela de instancia y, en su lugar, conceder el amparo de los derechos fundamentales de los señores Rafael Antonio Esquivel Ortega, Álvaro Varela Pérez, Fabio Olaya Ochoa y Julio Cesar López Ruiz a la seguridad personal y al debido proceso.

9.7. En consecuencia, esta Corporación ordenará a la UNP realizar un nuevo estudio del nivel de riesgo de los actores, para lo cual deberá tener en cuenta la problemática del Sindicato SINALTRAINAL, así como el contexto de violencia antisindical en Colombia, especialmente en la región del Valle del Cauca. Asimismo, la Sala resolvió advertirle a la UNP que la medida provisional decretada en la presente acción de tutela tendrá vigencia hasta tanto la entidad culmine el respectivo estudio de nivel de riesgo.

9.8. Finalmente, la Sala resolvió recordarle a la UNP que debe motivar de manera suficiente los actos administrativos que profiera en el marco del procedimiento de análisis del nivel de riesgo de las personas que son objeto del programa de protección a su cargo, especialmente aquellas decisiones que dispongan la modificación, reducción y/o finalización de medidas de protección.

III. DECISIÓN

Se vulnera el derecho a la seguridad personal de líderes sindicales, cuando la Unidad Nacional de Protección -UNP-, da por finalizadas medidas de protección previamente asignadas, sin tener en cuenta que la Organización Sindical a la que pertenecen ha sido objeto de amenazas, intimidaciones, seguimiento y persecuciones reiteradas, sin que dicha situación haya cesado.

Por otro lado, se vulnera el debido proceso cuando la Unidad Nacional de Protección -UNP-, al finalizar medidas de seguridad, luego de calificar el nivel de riesgo como ordinario, no explica las razones que fundamentaron dicha calificación.

En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR las sentencias proferidas por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Tuluá, el 26 de abril de 2018, en primera instancia, y el Tribunal Superior de Buga -Sala Civil Familia-, el 8 de junio de 2018, en segunda instancia y, en su lugar, **CONCEDER** el amparo de los derechos fundamentales de los señores Rafael Antonio Esquivel Ortega, Álvaro Varela Pérez, Fabio Olaya Ochoa y Julio Cesar López Ruiz a la seguridad personal y al debido proceso.

Segundo.- ORDENAR a la UNP que, en un término no mayor a un (1) mes contado a partir de la notificación de esta providencia, realice un nuevo estudio del nivel de riesgo de los accionantes, para lo cual, deberá tener en cuenta la problemática del Sindicato SINALTRAINAL, específicamente el asesinato de tres (3) miembros de la colectividad en mayo de 2018, así como el contexto de violencia antisindical en Colombia, especialmente en la región del Valle del Cauca.

Tercero.- ADVERTIR a la UNP que la medida provisional decretada en la presente acción de tutela tendrá vigencia hasta tanto la Entidad culmine el estudio de nivel de riesgo de los accionantes.

Cuarto.- ORDENAR a la UNP que, en el marco de sus competencias, tome medidas adecuadas para garantizar que en los análisis de riesgo tenga en cuenta el contexto en el que se encuentra el solicitante; por ejemplo, circunstancias históricas, sociales, políticas relevantes del lugar en donde se encuentra el ciudadano, que impliquen una mayor exposición de riesgo a una situación de acentuada vulnerabilidad en relación con el resto de la población.

Quinto.- RECORDAR a la UNP que debe motivar de manera suficiente los actos administrativos que profiera en el marco del procedimiento de análisis del nivel de riesgo de las personas que son objeto del programa de protección a su cargo, especialmente aquellas decisiones que dispongan la modificación, reducción y/o finalización de medidas de protección. Para tal efecto, los actos administrativos deberán hacer referencia expresa y detallada de las razones que fundamentan tales decisiones, específicamente los motivos que soportan la calificación del nivel de riesgo.

Sexto.- COMUNICAR la presente decisión a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo y a la Contraloría General de la Nación, para que, dentro de la órbita de sus competencias, realicen un seguimiento al cumplimiento de las órdenes de la presente providencia.

Cópiese, comuníquese y cúmplase.

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado
Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General