

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**DEPARTAMENTO DE ARAUCA
TRIBUNAL SUPERIOR DISTRITO JUDICIAL DE ARAUCA
SALA ÚNICA**

ELVA NELLY CAMACHO RAMÍREZ
Ponente

Aprobado por Acta de Sala No. 145

Ref.	Acción de Tutela 2° Instancia
Radicado	81-001-31-04-002-2020-00034-01
Rad. Interno	2020-00059
Accionante	DANIEL FERNANDO MARTINEZ CERVERA
Accionado	UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION
Asunto	Impugnación de fallo

Sent, No. 030

Arauca (A), diecisiete (17) de julio de dos mil veinte (2020)

1. Asunto a tratar

Se decide la impugnación presentada por el señor DANIEL FERNANDO MARTINEZ CERVERA contra la sentencia proferida el 5 de junio de 2020¹ por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Arauca².

2. Hechos

2.1 De la demanda³

El señor DANIEL FERNANDO MARTINEZ CERVERA⁴ considera vulnerado su derecho fundamental de petición por parte de la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION quien omite responder su solicitud del 26 de febrero

¹ Folio 88 del archivo.

² Juez: Laura Janeth Ferreira

³ Repartida el 26 de mayo de 2020

⁴ Periodista "corresponsal de Noticias RCN TV en el Departamento de Arauca" y Víctima del conflicto armado por desplazamiento forzado inscrito en el RUV

de 2020 donde pidió los estudios soporte de la Resolución 0400 del 28 de enero de 2020 que desmejoró su esquema de protección; documentos que necesitaba para fundamentar la impugnación, lo que finalmente tuvo que hacer⁵ “ *a ciegas*” pese a la deficiente motivación de la misma.

Sostiene que por su condición de periodista y defensor de derechos humanos es objeto de amenazas de muerte y desplazamiento de parte de un actor armado en el Departamento de Arauca; que inicialmente mientras se garantizaba su seguridad tuvo que abandonar la región, por lo que la UARIV reconoció y ordenó su inscripción en el Registro Único de Víctimas por el hecho victimizante de desplazamiento forzado y la Unidad Nacional de protección desde mayo de 2019 le asignó el esquema de seguridad que ahora modifica poniendo en riesgo su integridad y la de su núcleo familiar.

Refiere que las amenazas y los mensajes intimidatorios no han cesado, por lo que le urge saber qué ocurrió con el derecho de petición y las resultas del recurso de reposición que interpuso contra el mencionado acto administrativo desde el pasado 5 de marzo.

Considera que superados los quince (15) días sin obtener respuesta, la demandada debe entregarle las copias solicitadas en los términos consagrados en el artículo 14 de la Ley 1755 de 2015, quien dejó vencer el término perentorio para resolver o comunicarle que ampliaría el término para resolver la petición.

Pretende,

- (i) Que se ordene a la Unidad Nacional de protección, dar respuesta de fondo al derecho de petición.
- (ii) Se pronuncie sobre el recurso de reposición

Anexa los documentos mencionados: Derecho de petición, Resolución, recurso de reposición, acto administrativo donde la UARIV reconoce su calidad de víctima y lo inscriben el RUV, carné de periodista y denuncia por amenazas. [Folios 9 a 40]

⁵ Presento recurso de reposición el 5 de marzo de 2020

2.2.Solicitud adicional del accionante

Ad-portas del pronunciamiento de la primera instancia, el 3 de junio de 2020, el señor SARMIENTO CERVERA informa que recibió la respuesta del 29 de mayo pasado emitida por la UNP y la califica como incompleta y extemporánea; razón por la cual pide no dar por superado el hecho en los términos pretendidos por la entidad accionada y en su lugar le exija entregar los documentos, obligación que por su negligencia no cumplió dentro del término establecido en la Ley 1755 de 2015 y además por no violar el derecho de intimidad por ser el titular del estudio de riesgo.

Considera que dicho comportamiento no solo vulnera el derecho de petición sino el debido proceso al cercenarle la posibilidad de conocer los argumentos que tuvieron en cuenta para expedir la Resolución 0400 del 28 de enero de 2020 y ejercer su defensa mediante el recurso de reposición.

3. Trámite procesal

Estuvo a cargo de la Juez Segunda Penal del Circuito de Arauca (A), quien admite la acción⁶, ordena notificar a la Unidad Nacional de Protección y concede dos (2) días para que ejerza sus derecho de contradicción y defensa en los términos del artículo 19 del Decreto 2591 de 1991.

4. Respuesta de la accionada⁷

A través de la Oficina Asesora Jurídica de la Unidad Nacional de protección, informa que desde junio de 2019 la entidad que representa aprobó medidas urgentes mediante trámite de emergencia a favor del señor MARTINEZ CERVERA consistentes en dos (2) hombres de protección, un (1) vehículo convencional, un (1) chaleco antibalas y un (1) botón de apoyo, mientras realizaba el estudio ordinario del nivel de riesgo a cargo de Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de la

⁶ Auto de sustanciación del 26 de mayo de 2020 folio 42..

⁷ Folio 52

Información (CTRAI) quien lo presentó al Grupo de Valoración Preliminar el 16 de diciembre de 2019 en la sesión No. 51 donde previo análisis colegiado se validó y ponderó un nivel de riesgo como extraordinario, con matriz de 52.22%; resultados expuestos ante el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM) quienes en sesión del 26 de los mismos propusieron finalizar un (1) vehículo y un (1) hombre de protección; ratificar un (1) medio de comunicación, un (1) chaleco blindado y un (1) hombre de protección; implementar un (1) botón de apoyo; mismas que materializó la Dirección General de la UNP con la Resolución No. 0400 del 28 de enero de 2020, confirmada desde el 5 de mayo de 2020 través de la Resolución No. 2944 que resolvió el recurso de reposición interpuesto por el señor MARTINEZ CERVERA y notificada al actor el 14 de mayo de 2020.

También afirma que ya respondió la petición del señor MARTINEZ vía correo electrónico del 29 de mayo de 2020, donde expone las razones por las que niega “ *Conceder y entregar de manera detallada el resultado del porcentaje de la matriz de valoración, así mismo indicar cuáles fueron los argumentos o aspectos utilizados para validar la información que recibió el analista o los encargados de recopilar los datos que se tuvieron en cuenta para tomar la decisión de desmejorar mi esquema de seguridad*” ya que dichos documentos e información están cobijados por la reserva legal según lo dispone el artículo 72 y 83 de la Ley 418 de 1997; el numeral 13 del artículo 2.4.1.2.2. y numeral 14 del artículo 2.4.1.2.48 del Decreto 1066 de 2015; el artículo 18 de la Ley 1712 de 2014 entre otras razones.

Y agrega que “ ***el trámite*** que se surte al interior de la Unidad Nacional de Protección en favor de cada uno de los solicitantes y/o beneficiarios del programa de prevención y protección que lidera esta Entidad, goza de absoluta reserva legal de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley 1437 de 2011 modificado por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015 en concordancia con el numeral 13 del artículo 2.4.1.2.2. y el numeral 3 del artículo 2.4.1.2.47 del Decreto 1066 de 2015, donde se dispone que le corresponde a la Unidad Nacional de protección, “**manejar de forma reservada la información relacionada con cada situación particular**”; por lo que resulta errado considerar que en las decisiones que son adoptadas como resultado del estudio de nivel de riesgo en favor de los usuarios del programa de protección de la UNP, no se encuentran debidamente motivadas, al no contemplar en el cuerpo de las resoluciones, todos los pormenores de los estudios técnicos que son efectuados en favor de los sujetos objeto de análisis que manifiestan encontrarse en presunta situación de riesgo o amenaza”

Por lo anterior pide declarar la carencia actual de objeto por hecho superado y anexa todos los documentos que menciona en su respuesta.

5. La sentencia impugnada⁸

El Juzgado Segundo Penal del Circuito de Arauca (A), declaró la carencia actual de objeto por hecho superado luego de constatar que la Unidad Nacional de protección satisfizo las pretensiones del actor, el 29 de mayo emitió respuesta de fondo a su derecho de petición, como también resolvió el recurso de reposición mediante resolución 2944 del 5 de mayo donde confirmó la Res. 0400 del 28 de enero que generó la inconformidad del actor.

En relación con la petición del 3 de junio donde el accionante alega que la extemporaneidad de la respuesta le dá derecho recibir los documentos, señala la a-quo, que al no existir objeto jurídico tutelable, la protección invocada pierde su razón de ser, por lo que ninguna utilidad prestaría una orden al respecto, al tiempo que muestra su conformidad con la negativa a suministrar la información pedida dado su carácter reservado, advirtiendo al accionante que aún le resta agotar el mecanismo de insistencia de que trata el artículo 26 de la Ley 1755 de 2015.

6. La impugnación⁹,

La presenta el accionante para que esta instancia adopte todas las medidas necesarias para proteger su derecho de petición, dado que la respuesta del 29 de mayo no satisfizo sus pretensiones, ya que se trata de *“ una respuesta vaga en(sic) infundada que me entregó la UNP tres meses después de interpuesto el derecho de petición, sin embargo para ella no fue relevante lo allí explicado y solicitado, tampoco fue relevante lo establecido en el artículo 14 de la Ley 1755 de 2015”*

Recalca que, *“ lo solicitado a la UNP no es información de otros beneficiarios, sino información de mi caso en particular, de mis propios datos e informaciones, lo que significa que no pongo en riesgo derechos fundamentales de otras personas, tampoco con esa información pongo en riesgo bienes institucionales,*

⁸ 5 de junio de 2020, fls. 88-98

⁹ 11 de junio de 2020.

así mismo tales datos no son para publicarlos sino que eran para tener soporte y poder argumentar mi recurso de reposición contra la Resolución 0400 del 28 de enero de 2020. Recurso de reposición que me tocó argumentar a ciegas por que la UNP no respondió a tiempo”.

Como petición final en el evento que esta decisión no colme sus expectativas, pide se le conceda la posibilidad de interponer el recurso de insistencia, el que dejó de ejercer porque la tutela se encontraba en curso.

7. Consideraciones

7.1 Competencia.

Este Tribunal es competente para resolver la impugnación impetrada conforme lo estipulado en el artículo 86 de la Constitución Política y el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, al ser el superior jerárquico del funcionario que profirió la decisión confutada.

7.2. Planteamiento del problema jurídico y metodología de la decisión

Corresponde a la Sala Única del Tribunal Superior de Arauca;

Determinar la Unidad Nacional de Protección vulnera el derecho fundamental de petición del señor MARTINEZ CERVERA porque la respuesta dada durante el trámite tutelar, no cumple los requisitos legales y jurisprudenciales para resguardar esta garantía, o si por el contrario, debe declararse a carencia actual de objeto por hecho superado como lo concedió la a-quo a instancia de la entidad accionada.

Seguidamente se examinará como sub-temas: (i) si la población objeto de protección por parte de la UNP tiene derecho a obtener copia de los resultados de los estudios de nivel de riesgo efectuados para cada quien, como aquí lo dice el accionante, o si dichos documentos gozan de reserva legal y por tanto su acceso es restringido en los términos revelados por la accionada; (ii) si se vulneró el derecho al debido proceso y defensa del señor MARTINEZ CERVERA, porque la información que nunca obtuvo era necesaria para argumentar la reposición que contra el mencionado

acto administrativo interpuso, trámite que a la postre también resultó adverso a sus intereses, (iii) Si a pesar de todo la UNP debe entregar los documentos con fundamento en el artículo 14 de la Ley 1755 de 2015, esto es, por haber respondido la petición tres meses después de recibida la petición.

7.3. Procedibilidad de la presente acción.

7.3.1. Legitimación por activa

El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela es el mecanismo de defensa al que puede acudir cualquier persona para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales.

El accionante DANIEL FERNANDO MARTINEZ CERVERA acude a nombre propio en procura de la protección de su derecho fundamental, encontrándose legitimada para el efecto en atención de lo normado en el artículo 86 constitucional¹⁰ y el artículo 1 del Decreto 2591 de 1991.¹¹

7.3.2. Legitimación por pasiva

La legitimación por pasiva en la acción de tutela hace referencia a la aptitud legal de la persona contra quien se dirige la acción, de ser efectivamente la llamada a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental. Por tanto, el amparo no resultará procedente si quien desconoce o amenaza el derecho no es el demandado, sino otra persona o autoridad.

Es así que la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION¹² se encuentra legitimada por pasiva en razón a su naturaleza de autoridad pública, conforme lo dispuesto en la norma constitucional precitada.

¹⁰ “ARTICULO 86. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.”

¹¹ “ARTICULO 1o. OBJETO. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en las casos que señale este Decreto.”

¹² 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. 1º)

7.3.3. Inmediatez.

En el presente evento, cuando el señor MARTINEZ CERVERA presentó la acción de tutela ignoraba la respuesta al derecho de petición presentado desde el 26 de febrero de 2020 y la fecha de presentación de la demanda data del pasado 26 de mayo, término que resulta prudente y razonable para dar por superada esta exigencia.

Así lo ha precisado la Corte Constitucional, en que tal requisito debe analizarse conforme las condiciones específicas de cada caso concreto, siendo menos estricto bajo las siguientes circunstancias:

“(i) La existencia de razones que justifiquen la inactividad del actor en la interposición de la acción. (ii) La permanencia en el tiempo de la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales del accionante, esto es, que como consecuencia de la afectación de sus derechos, su situación desfavorable continúa y es actual. (iii) La carga de la interposición de la acción de tutela resulta desproporcionada, dada la situación de debilidad manifiesta en la que se encuentra el accionante; por ejemplo, el estado de indefensión, interdicción, abandono, minoría de edad, incapacidad física, entre otros.”¹³ (Subrayas fuera de texto).

7.3.4. Subsidiariedad.

De acuerdo al artículo 86 de la Constitución Política, y al artículo 1 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela “solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.”

En este caso, al debatirse una presunta vulneración al derecho fundamental de petición, resulta procedente la presente acción, pues tal como lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional, el ordenamiento jurídico colombiano no contempla un medio idóneo y eficaz para la protección de dicha garantía:

“Este Tribunal ha considerado que la acción de tutela es el mecanismo procedente para determinar la violación del derecho de petición. En esa dirección, la sentencia T-084 de 2015 sostuvo que “la tutela es un mecanismo idóneo para proteger el

¹³ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-332 de 2015. M.P. Alberto Rojas Ríos.

derecho de petición de los administrados, toda vez que por medio del mismo se accede a muchos otros derechos constitucionales”. De acuerdo con lo anterior, la Corte ha estimado “que el ordenamiento jurídico colombiano no tiene previsto un medio de defensa judicial idóneo ni eficaz diferente de la acción de tutela, de modo que quien resulte afectado por la vulneración a este derecho fundamental no dispone de ningún mecanismo ordinario de naturaleza judicial que le permita efectivizar el mismo.”¹⁴

7.5. Supuestos jurídicos

7.5.1. El procedimiento ordinario de protección en el marco del programa de prevención y protección a cargo de la UNP.

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. 1º). 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. 3º).

El artículo 4º 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 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

¹⁴ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-206 de 2018. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

(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.

Por su parte, el Decreto 4912 de 2011 (compilado en el D. 1066/2015⁽¹⁰⁵⁾), 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. 1⁽¹⁰⁶⁾). El Decreto 4912 de 2011 establece las estrategias de prevención⁽¹⁰⁷⁾ 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 2011⁽¹⁰⁸⁾ 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 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.

El artículo 6° del Decreto 4912 de 2011⁽¹⁰⁹⁾ 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.

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°, num. 9°⁽¹¹⁰⁾), y establece una clasificación de las mismas según el nivel de riesgo y según el cargo. **El artículo 11 del decreto⁽¹¹¹⁾ 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 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⁾.

Ahora bien, en relación con la estrategia de protección, el Decreto 4912 de 2011 señala que la misma será coordinada por la UNP (art. 25⁽¹¹⁹⁾), 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 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 situ*⁽¹²⁰⁾.
- (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 implementar⁽¹²¹⁾.
- (v) Valoración del caso por parte del Cerrem⁽¹²²⁾. 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 reevaluación. Esta última procede una vez al año, o antes si existen nuevos hechos que puedan generar una variación del riesgo.

Por último, vale advertir que el Decreto 4912 de 2011 establece distintas causales de suspensión⁽¹²³⁾ y de finalización⁽¹²⁴⁾ 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 este 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 D. 1066/2015) 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.

7.5.2. De la carencia actual de objeto por hecho superado.

La jurisprudencia constitucional ha puntualizado que la carencia actual de objeto ocurre cuando, durante el trámite de la petición de amparo se presenta un hecho superado, daño consumado, o cualquier otra situación que torne inocua la orden tutelar al cesar, ya sea por acción u omisión de la entidad obligada, las circunstancias que motivaron la interposición de la acción constitucional:

*“En primer lugar, **se entiende por hecho superado la situación que se presenta cuando, durante el trámite de la acción de tutela o de su revisión eventual ante la Corte Constitucional, sobreviene la ocurrencia de hechos que demuestran que las circunstancias existentes al momento de interponer la acción se transformaron y por lo tanto la parte accionante ha perdido el interés en la satisfacción de su pretensión o ésta no puede obtenerse, pues la situación en principio informada a través de la tutela, ha cesado.** (...)*

Seguidamente, la carencia actual de objeto por daño consumado se presenta cuando no se repara la vulneración del derecho, sino que, a raíz de su falta de garantía, se ha ocasionado el daño que se buscaba evitar con la orden del juez de tutela. En esos casos procede el resarcimiento del daño causado por la violación del derecho fundamental.

Finalmente, respecto a la carencia actual de objeto cuando se presenta cualquier otra circunstancia que haga inocua la orden de satisfacer la pretensión de la tutela, la Corte ha manifestado que “es posible que la carencia actual de objeto no se derive de la presencia de un daño consumado o de un hecho superado sino de alguna otra circunstancia que determine que, igualmente, la orden del/de la juez/a de tutela relativa a lo solicitado en la demanda de amparo no surta ningún efecto”¹⁵

¹⁵ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-312 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

En ese sentido, la Corte ha señalado como elementos configurativos de la carencia actual por hecho superado los siguientes:

“1. Que con anterioridad a la interposición de la acción exista un hecho o se carezca de una determinada prestación que viole o amenace violar un derecho fundamental del accionante o de aquél en cuyo favor se actúa.

2. Que durante el trámite de la acción de tutela el hecho que dio origen a la acción que generó la vulneración o amenaza haya cesado.

1. Si lo que se pretende por medio de la acción de tutela es el suministro de una prestación y, dentro del trámite de dicha acción se satisface ésta, también se puede considerar que existe un hecho superado.”¹⁶

7.6. Exámen del caso concreto

El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela es el mecanismo de defensa al que puede acudir cualquier persona **para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales**. En esta oportunidad, el ciudadano DANIEL FERNANDO MARTINEZ CERVERA pretende la defensa de sus derechos fundamentales de petición y debido proceso por la presunta vulneración de los mismos por parte de la Unidad Nacional de Protección - UNP, quien se niega a responder la solicitud radicada el 26 de febrero de 2020 donde pide copia de los estudios de nivel de riesgo efectuados dentro del procedimiento ordinario con fundamento en los cuales se expidió la Resolución No. 400 del 28 de enero de 2020, que desmejoró su esquema de seguridad temporal aprobado por trámite de urgencia desde mayo de 2019 mismos que requería para fundamentar el recurso de reposición contra dicha decisión.

Entre los aspectos que no se discuten tenemos que (i) el señor MARTINEZ CERVERA periodista y comunicador social es población objeto de protección de la Unidad Nacional de Protección (ii) desde el mes de mayo de 2019 gozó de un esquema temporal de seguridad con *dos (2) hombres de protección, un (1) vehículo convencional, un (1) chaleco antibalas y un (1) botón de apoyo*, asignado de “urgencia” , (iii) el 16 de diciembre de 2019 en la sesión No. 51 el Grupo de Valoración Preliminar validó y ponderó un nivel de riesgo como extraordinario, con matriz de 52.22% conforme al estudio presentado por el Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de la Información (CTRAI), (iv) el 26 de diciembre de 2019 Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM) propuso

¹⁶ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-021 de 2017. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, citando la Sentencia T-045 de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

finalizar un (1) vehículo y un (1) hombre de protección; ratificar un (1) medio de comunicación, un (1) chaleco blindado y un (1) hombre de protección; implementar un (1) botón de apoyo, (v) el 28 de enero de 2020 la Dirección General de la UNP expidió la Resolución No. 0400 del 28 de enero de 2020, (vi) el 5 de marzo de 2020 el señor MARTINEZ presenta recurso de reposición, (vii) el 5 de mayo de 2020 mediante resolución 2944 la UNP resuelve el recurso confirmando la decisión y la notifica al actor el 14 de los mismos, (viii) la Unidad respondió la petición del 26 de febrero de 2020 vía correo electrónico el 29 de mayo de 2020 una vez se enteró de esta acción; (ix) Que la UNP negó la entrega de los resultados del estudio de riesgo por considerar que tienen reserva legal.

Fue sobre estos aspectos que gravitó la decisión de primera instancia para declarar la carencia actual de objeto por hecho superado, misma que se confirmará al encontrar satisfechos los requisitos que la ley la jurisprudencia exigen para dar por satisfecha la materialización del derecho de petición que el actor reclama por la vía constitucional; fundamentos que esta Sala comparte, si tenemos en cuenta que la respuesta dada aunque tardía refleja puntualmente las razones que motivaron a la Unidad para implementar un nuevo esquema de seguridad al señor MARTINEZ CERVERA con fundamento en los resultados del **estudio ordinario de riesgo** efectuado por los grupos interdisciplinarios encargados de tal función; y que aun cuando la comunicación se produjo por fuera de los quince (15) días que la Ley 1755 de 2015 establece para tal efecto, no significa *per - se* que genere la obligación automática de entregar la información, máxime cuando la autoridad accionada indicó de forma precisa las disposiciones legales que impiden el acceso a la información o documentos por ostentar reserva legal al citar el artículo 2.4.1.1.3 del Decreto 1066 de 2015, en consonancia con el artículo 24 de la Ley 1437 de 2011 donde establece que solo tendrán carácter reservado las informaciones y documentos expresamente sometidos a reserva por la constitución y la ley, como lo son en este caso los estudios de riesgo efectuados por la Unidad Nacional de Protección.

Adicionalmente, en la Constitución Política la reserva de documentos se encuentra autorizada por el artículo 74, según el cual las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos, salvo los casos que establezca la ley.

Y aunque resulta entendible la inconformidad que aún persiste en el señor MARTINEZ, por la imposibilidad de conocer el contenido de dichos estudios, lo cierto es que tal como lo ha reiterado la jurisprudencia, la materialización del derecho fundamental de petición no implica acceder a lo deprecado por el interesado ya que **“(…) no atiende a que la satisfacción del derecho de petición esté condicionada a una respuesta favorable a lo**

solicitado, comoquiera que, se considera que hay contestación, incluso si la respuesta es en sentido negativo, siempre que se resuelva de fondo. De tal forma, **se ha diferenciado el derecho de petición del derecho a lo pedido**¹⁷, ya que este último no tiene la vocación de ser fuente de decisión para acceder necesariamente a las pretensiones que se le realicen.

En atención a lo expuesto, se colige que **el derecho fundamental de petición se caracteriza por tratarse de una prerrogativa que permite reclamar el cumplimiento de otras facultades de carácter constitucional, y de cuya respuesta se espera: i) la prontitud en la contestación, ii) la resolución de fondo del asunto, que implica que sea clara, precisa, y congruente o conforme a lo pedido de modo que lo atienda en su totalidad, y iii) la debida notificación de la misma. Lo que no implica una respuesta a favor de lo solicitado.**(T-367 de 2019)

No obstante lo anterior, como la Unidad Nacional de Protección negó la información aduciendo razones de reserva, de conformidad con el artículo 26 de la Ley 1755 de 2015 el peticionario puede insistir en su pretensión ante la entidad accionada y en caso de persistir la negativa corresponde al Tribunal Administrativo con jurisdicción en el lugar donde se encuentren los documentos, si se trata de autoridades nacionales, departamentales o del Distrito Capital de Bogotá, decidir si se accede o no a la solicitud presentada, para lo cual deben reunirse los siguientes requisitos .:

(i)Solicitud de información o expedición de copias de documentos que reposen en entidades pública; (ii) que la petición sea negativa, total o parcialmente, mediante acto administrativo debidamente motivado, en el que se deben indicar las disposiciones legales que consagran la reserva de la documentación requerida, o razones de defensa o seguridad nacional o de protección del derecho a la intimidad que impiden la entrega de la misma; (iii)que ante la decisión el peticionario insista en la solicitud ante la entidad y; (iv) que ésta envíe al Tribunal Administrativo competenmte los documentos pertinentes para poder decidir si son o no reservados.

En el presente caso, como el actor en su impugnación supedita acudir a este mecanismo siempre y cuando esta decisión le resulte adversa a sus

¹⁷ **Sentencia T-058 de 2018.**

pretensiones y pide que esta corporación reviva los términos de la Ley 1755 de 2015, debe decirse en primer término que esta facultad no está en cabeza del Juez constitucional y que como dicho trámite obedece únicamente a la voluntad del interesado, en este caso, el señor MARTINEZ CERVERA, tal como lo advirtió la entidad accionada en la respuesta del 29 de mayo de 2020, donde sugirió al peticionario acudir a este herramienta jurídica, en los siguientes términos: “ (...) por existir la probabilidad de afectación al derecho funfamentalen mención, y como garantes del mismos, se informa que Usted puede insistir en su solicitud ante esta entidad en un plazo de máximo diez (10) días hábiles tal como lo establece el artículo 26 de la Ley 1755 de 2015, con el fin que se envíe la solicitud a los tribunales o juzgados administrativos de forma inmediata para que sea este quien resuelva su solicitud”, bien pudo insistir en los anteriores términos, sin perjuicio de la existencia de la presente acción de tutela que interpuso cuando ya conocía las resultas del recurso de reposición contra la resolución que implementó el esquema de seguridad que rechaza, máxime cuando estos dos mecanismos no se excluyen entre sí.

Frente al reclamo relacionado con la vulneración a los derechos fundamentales al debido proceso y a la defensa elevados por el actor, porque no pudo contar con los resultados del estudio de riesgo para sustentar la reposición que el 5 de marzo interpuso contra la mentada resolución, resulta evidente, que se configura la causal de improcedencia de la acción de tutela contenida en el numeral 6° del artículo 4¹⁸ del Decreto 2591 de 1991 por daño consumado, por haberse resuelto el recurso desde el 5 de mayo y notificado el 14 de los mismos, fechas anteriores a la radicación de la demanda que data del 26 de los mismos.

Sobre el tema de la carencia actual de objeto por daño consumado, la jurisprudencia constitucional ha reiterado:

“Es aquel que se presenta cuando se ejecuta el daño o la afectación que se pretendía evitar con la acción de tutela, de tal manera que, el juez no puede dar una orden al respecto con el fin de hacer que cese la vulneración o impedir que se materialice el peligro. Así, al existir la imposibilidad de evitar la vulneración o peligro, lo único procedente es el resarcimiento del daño causado por la violación de derecho. No obstante, la Corte ha indicado que, por regla general, la acción constitucional es improcedente cuando se ha consumado la vulneración pues, esta acción fue concebida como preventiva más no indemnizatoria”¹⁹

¹⁸ 4. Cuando sea evidente que la violación del derecho originó un daño consumado, salvo cuando continúe la acción u omisión violatoria del derecho.

¹⁹ CORTE COMNSTITUCIONAL. Sala Septima de Revisión de Tutelas. T-038 de 2019. M.P. Dra Cristina Pardo Schlesinger

En virtud de lo anterior, se confirma la decisión apelada.

8. Cuestión final

Adicionalmente y frente al derecho a la seguridad personal que en últimas también genera la insatisfacción del actor, debe decirse que aun cuando el nuevo esquema resultante del estudio ordinario de riesgo tiene un año de vigencia, el mismo podría ser ajustado una vez la Unidad verifique los hechos sobrevinientes de enero y febrero de 2020 que el señor MARTINEZ CERVERA reveló en el recurso de reposición. Así lo dijo textualmente,

“(…) Esta entidad siendo garante de los derechos que le asisten al señor DANIEL FERNANDO MARTINEZ CERVERA comunicará y remitirá al Grupo de Subdirección de Evaluación del Riesgo, el escrito de recurso allegado por el mencionado junto con el Acto administrativo, para que en el marco de sus competencias , evalúen y determinan si la situación informada en el recurso de reposición, acaecida en los meses de enero, febrero de 2020, ameritan que las medidas de protección deban ser ajustadas y que el mismo sea materia de pronunciamiento por parte de los delegados del CERREM y en tal sentido se lo comuniquen al beneficiario” [RESOLUCION 02944 de 2020 por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición]

9. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE ARAUCA SALA ÚNICA**, Administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Constitución y la Ley,

10. RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida el 5 de junio de 2020 por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Arauca, por presentarse carencia actual de objeto por hecho superado y ADICIONARLA en el sentido de declarar el mismo fenómeno jurídico por daño consumado tal como se expresó en la parte motiva de este fallo.

SEGUNDO: Luego de las notificaciones correspondientes, remítase a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Los magistrados,

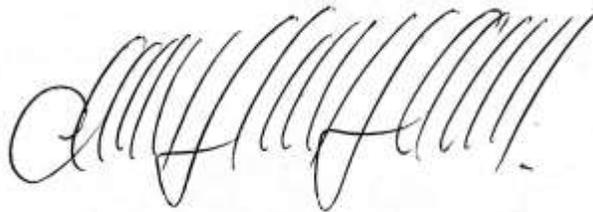


ELVA NELLY CAMACHO RAMÍREZ

Ponente



MARTÍN FERNANDO JARABA ALVARADO



MATILDE LEMOS SANMARTÍN