

Sentencia T-367/19

DEBER DE PROTECCION DEL ESTADO CON RELACION A LA VIDA Y A LA SEGURIDAD PERSONAL DE LIDERES, LIDERESAS, AUTORIDADES Y REPRESENTANTES INDIGENAS-Reiteración de jurisprudencia

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Precisión de la escala de riesgos y amenazas

La amenaza se clasifica en ordinaria y extrema; la primera, implica la existencia de un peligro: i) específico e individualizable; ii) cierto; iii) importante, es decir, que debe amenazar bienes o intereses jurídicos valiosos para el sujeto; iv) excepcional y, v) desproporcionado frente a los beneficios que deriva la persona de la situación por la cual se genera el riesgo. La segunda, se presenta cuando además de los señalados elementos, el derecho en peligro es la vida o la integridad personal.

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Procedimiento administrativo para acceder o continuar con medidas de protección

OBLIGACIONES ESPECIFICAS DEL ESTADO FRENTE A LA PROTECCION DE LOS DERECHOS A LA VIDA Y A LA SEGURIDAD PERSONAL

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO EN EL PROCEDIMIENTO DE CALIFICACION DE RIESGO DE LA UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION-Reglas jurisprudenciales

Referencia: Expedientes T-7.268.841 y T-7.285.064 (acumulados)

Acciones de tutela instauradas por Iván Hernández Mateus contra la Unidad Nacional de Protección y el Ministerio del Interior (T-7.268.841); y José Vicente Cañas Cardona contra la Dirección General de la Policía Nacional y el Ministerio de Defensa Nacional (T-7.285.064).

Magistrado Sustanciador:

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Bogotá, D.C., catorce (14) agosto de dos mil diecinueve (2019)

La Sala Octava de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Carlos Bernal Pulido, Alberto Rojas Ríos y José Fernando Reyes Cuartas, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente:

## SENTENCIA

En el proceso de revisión de fallos de tutela dictados dentro de los asuntos de la referencia, los cuales fueron seleccionados para revisión y acumulados por medio de Auto del 10 de abril de 2019, proferido por la Sala de Selección número cuatro de esta Corte.

### I. ANTECEDENTES

Expediente T-7.268.841

#### Hechos

1. El señor Iván Hernández Mateus, trabajador de la Empresa Colombiana de Petróleos S.A. - Ecopetrol S.A.-, es dirigente sindical de la Unión Sindical Obrera -USO- y funge como secretario de actas en la subdirectiva Casabe.

2. Mediante Resolución No. 2066 del 5 de abril de 2017, la Unidad Nacional de Protección - UNP-, le otorgó a él y a otros siete miembros de la subdirectiva Casabe un esquema de protección colectivo, en virtud de las amenazas recibidas en contra de su vida e integridad personal.

3. Indicó que la UNP a través de la Resolución No. 4812 del 20 de junio de 2018[1] dio por finalizado el esquema de protección colectivo aprobado para los dirigentes de la subdirectiva Casabe, con fundamento en la recomendación realizada por el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas -CERREM-.

4. El dirigente sindical interpuso acción de tutela al considerar que tales determinaciones vulneran sus derechos fundamentales a la vida, a la seguridad personal y al debido proceso, en tal medida, solicitó ordenar a la Unidad Nacional de Protección “brindar protección integral y asignar los medios necesarios para el efecto a fin de evitar un perjuicio irremediable maxime (sic) si se tiene en cuenta que es un esquema colectivo”[2].

5. A su juicio, ni el acto administrativo mediante el cual retiraron el esquema colectivo de protección, ni la recomendación en la cual se fundamentó tal decisión, se encuentran motivados[3], pues ninguno presentó los resultados del estudio técnico que valoró la situación real de cada persona perteneciente al esquema, que justificara de manera adecuada la situación de riesgo de los miembros de la subdirectiva Casabe. Además, resaltó que a la fecha de presentación de la solicitud de amparo, la UNP no le había notificado los actos administrativos referentes a su caso particular, máxime cuando se ve directamente afectado por ser parte del esquema colectivo que se pretende dismantelar.

6. Como medida provisional, requirió al juez de tutela ordenar a la accionada reestablecer el esquema de protección y seguridad que comprende “un (1) vehículo de protección, (2) escoltas, medios de comunicación y chaleco antibalas”[4], con el fin de poder ejercer su actividad sindical.

#### Trámite procesal

7. Mediante auto del 21 de noviembre de 2018[5], el Juzgado Treinta y Nueve Civil del Circuito Judicial de Bogotá avocó conocimiento de la acción de tutela y dispuso notificar a la parte accionada para que ejerciera su derecho de defensa y contradicción. Asimismo, vinculó[6] al Ministerio del Interior, a la USO, a Ecopetrol S.A., a la Defensoría del Pueblo, al CERREM, y a los demás activistas sindicales que hacían parte del esquema colectivo de protección como terceros con interés dentro del proceso. Por otra parte, negó la medida provisional por no contar con los “suficientes elementos de juicio para predicar la vulneración o amenaza de garantías fundamentales”[7].

#### Respuestas de las entidades accionadas

8. El Ministerio del Interior[8] solicitó su desvinculación del trámite de amparo por falta de legitimación en la causa por pasiva. Argumentó que su labor se limita a recomendar las medidas de protección en los casos presentados ante la UNP.

9. La Unidad Nacional de Protección[9] contestó la acción de tutela y solicitó declarar improcedente el amparo constitucional. Planteó que la solicitud de amparo no supera el requisito de subsidiariedad, pues el actor debía agotar el procedimiento ordinario en el que se evalúa el nivel de riesgo previsto en el Decreto 1066 de 2015.

Relató que en el año 2017, el sindicalista fue catalogado en un nivel de riesgo “EXTRAORDINARIO”[10], razón por la cual, el CERREM recomendó su vinculación al esquema de protección colectivo aprobado para los miembros de la subdirectiva Casabe. Ante una nueva valoración realizada en el año 2018, el nivel de riesgo fue descrito como “ORDINARIO”[11], lo que motivó la Resolución No. 4437 del 11 de junio de 2018, que ordenó retirar el esquema de protección al accionante, decisión que fue cuestionada en recurso de reposición y resuelto en la Resolución No. 6790 del 13 de agosto de 2018[12], que confirmó la decisión cuestionada.

Precisó que, con ocasión de la sentencia de tutela del 28 de septiembre de 2018, posteriormente anulada[13], (i) tramitó la ejecución de un nuevo estudio de nivel del riesgo al actor, y (ii) mantuvo el esquema de protección colectivo. Sin embargo, manifestó su preocupación sobre la continuación de la medida, pues por su naturaleza beneficia a todos los integrantes de la subdirectiva Casabe y no únicamente al accionante.

Sostuvo que los actos administrativos que dieron por finalizado el esquema de protección sí estaban motivados; sin embargo, los estudios de riesgo y los archivos de las personas relacionadas con el programa de protección gozan de reserva legal de acuerdo a lo establecido en los artículos 72 y 83 de la Ley 418 de 1997 y 2.4.1.2.2, 2.4.1.2.40 y 2.4.1.2.47 del Decreto 1066 de 2015.

Finalmente, frente a la vinculación del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas -CERREM- aclaró que, al igual que el Grupo de Valoración Preliminar -GVP-, no posee personería jurídica por ser un órgano interinstitucional conformado por delegados de diferentes entidades. Por lo tanto, el CERREM y el GVP no dependen de la Unidad Nacional de Protección[14], no siendo procedente su vinculación dentro del presente trámite de tutela.

10. La Defensoría del Pueblo[15] afirmó que, pese a no tener competencia para adelantar evaluaciones de riesgo ante la mención realizada por el accionante sobre la existencia de nuevos hechos de amenaza contra su vida e integridad personal[16], considera conveniente mantener el esquema de protección y adelantar el estudio de nivel de riesgo.

11. La Empresa Colombiana de Petróleos S.A. -Ecopetrol S.A.- [17] aseveró que carece de

legitimidad en la causa por pasiva en el trámite de tutela. Solicitó que se declarara la improcedencia de la acción al estimar que “[e]n tiempos de paz como lo ha denominado el Presidente de la República de Colombia se han desmantelado esquemas de seguridad teniendo en cuenta que los mismos ya no son necesarios. No se observa elemento alguno que permita inferir que al demandante se le deba seguir prestando un esquema de seguridad por parte de la UNP”[18].

#### Sentencias objeto de revisión

12. El 4 de diciembre de 2018, el Juzgado Treinta y Nueve Civil del Circuito de Bogotá amparó los derechos fundamentales a la vida y a la seguridad personal del accionante. En consecuencia, dejó sin efectos el acto administrativo que dio por finalizada la medida protección del actor y, en su lugar, ordenó a la UNP el restablecimiento del esquema de seguridad.

A su parecer, el acto administrativo que retiró la medida de protección, “no ofrece certeza que lo que allí se expone se acompase con la realidad que como líder sindical y social enfrenta (...)”[19], por cuanto:

“(...) las explicaciones de la accionada resultan densas y repetitivas, además de estar preñadas de ambigüedad, pues por una parte señalan que el actor no está en condiciones de determinar si es o no necesario contar con el esquema de protección ya que eso solo le compete a ella, pero por otra, le impone la carga de adelantar un procedimiento al que debe arrimar elementos de prueba que constaten su situación de riesgo (...) Esto mismo, en criterio del Juzgado, deja dudas sobre la voluntad que tiene la entidad demandada de proveer la protección tal como lo afirma que es su objetivo misional”.

Sumado a lo anterior, el a quo estimó acertada la intervención de la Defensoría del Pueblo sobre la existencia actual de una situación de riesgo para los líderes sociales, teniendo en cuenta los hechos violentos que, de manera generalizada[20], se han presentado este último año contra ese colectivo. En concordancia, consideró que la unidad abusó del concepto de reserva legal para adoptar unilateralmente una medida que puede llegar a vulnerar el ejercicio de los derechos fundamentales del accionante.

#### Impugnación

13. La Unidad Nacional de Protección impugnó el fallo de primera instancia. Afirmó que el juez constitucional excedió su competencia al asumir la posición de la autoridad técnica y ordenar el restablecimiento de una medida de protección que el actor compartía con otras siete personas. Aseguró que los actos administrativos sí estaban motivados y denotó del fallo el desconocimiento del Decreto 1066 de 2015 en relación a la reserva legal que tienen los estudios de nivel de riesgo[21]. Concluyó que, por tratarse de un esquema de protección que beneficia a otras siete personas, la acción de tutela resulta improcedente al pretender la protección de derechos colectivos.

#### Segunda instancia

14. El 28 de enero de 2019[22], la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá revocó la decisión previamente adoptada y, en su lugar, “negó” la protección invocada. Adujo que el accionante cuenta con otro mecanismo al cual puede acudir de manera preferente, esto es, el procedimiento descrito en el Decreto 1066 de 2015 ante la Unidad Nacional de Protección.

Indicó que, tal y como lo expuso la accionada, el actor no ha “puesto en conocimiento circunstancias novedosas de amenazas posteriores, como tampoco ha agotado nuevamente el referido rito ordinario, para que una vez analizados, se pueda inferir su real estado de riesgo y de ser el caso, ante una decisión desfavorable, ejercer los derechos de impugnación previstos en el ordenamiento jurídico”[23].

#### Pruebas que obran en el expediente

15. Las pruebas que obran en el expediente son las que se relacionan a continuación.

(i) Certificación de la Unión Sindical Obrera que acredita al accionante como dirigente en la subdirectiva Casabe[24].

(ii) Copia de la Resolución No. 4437 del 11 de junio de 2018, mediante la cual se finaliza la medida de protección del actor de acuerdo con la recomendación realizada por el CERREM[25].

(iii) Copia de la Resolución No. 6790 del 13 de agosto de 2018, que resuelve recurso de reposición contra la Resolución No. 4437 del 11 de junio de 2018[26].

- (iv) Copia de denuncia presentada por el accionante ante la Fiscalía General de la Nación del 16 de marzo de 2011[27].
- (v) Copia de solicitudes radicadas por la subdirectiva Casabe a Ecopetrol S.A. del 25 de abril y el 25 de agosto de 2016[28].
- (vi) Copia de la respuesta emitida por Ecopetrol S.A. a la subdirectiva Casabe el 29 de agosto de 2016[29].
- (vii) Copia de informe de la Subcomisión de Derechos Humanos de la USO, Subcomisión Casabe del 28 de septiembre de 2016[30].
- (viii) Copia de comunicado de fecha del 25 de julio de 2016, de las “Autodefensas Gaitanistas de Colombia” en el que sitúan como objetivos a los dirigentes sindicales de la subdirectiva Casabe[31].
- (ix) Copia de noticia publicada por el diario de prensa Vanguardia Liberal sin fecha[32].
- (x) Copia de solicitud de garantías de seguridad y protección para dirigentes sindicales de la subdirectiva Casabe dirigido a Ecopetrol S.A. del 16 de febrero de 2018[33].

Expediente T-7.285.064

## Hechos

16. El señor José Vicente Cañas Cardona interpuso acción de tutela en contra de la Dirección General de la Policía Nacional – Oficina de Protección de Derechos Humanos del Comando General del Ministerio de Defensa, al considerar vulnerado su derecho fundamental de petición. Estimó que la entidad accionada no emitió una respuesta a los requerimientos expuestos en la solicitud que radicó el 8 de enero de 2019.

17. En dicha petición, el accionante solicitó que le fuera asignado un chaleco antibalas, escoltas y un carro blindado. Para fundamentar dicha pretensión, relató haber recibido amenazas de muerte y persecución por funcionarios de la Rama Judicial al haber

denunciado a “fiscales, jueces, representantes investigadores ante la sala de casación penal ante la corte de justicias (sic) y magistrados de altas cortes de justicia”[34] por el delito de prevaricato. Para soportar dicha afirmación anexó el registro de procesos en los que aparece como denunciante.

18. En la acción de tutela el accionante narró:

“por denunciar hechos reales del 05 de junio de 1985 en cubarral (Meta) a que fui lesionado con arma de fuego y también recibí amenazas de muerte por personas desconocidas en dicha jurisdicción fui desplazado pero me tocaba estar viajando para que se administrara justicia en el juzgado promiscuo de cubarral (Meta) dentro de la investigación penal sumaria 1259 (DOCE CINCUENTA) contra el Señor LUIS CARLOS CARDONA BONILLA delito intento de homicidio con arma de fuego a que fui lesionado en el hombro izquierdo del omóplato. Aclaración ya que los jueces GUSTAVO ALIRIO LUPIA ROMERO faltaron al conocimiento jurídico para aplicar la ley penal violando el debido proceso y también al titular del juez CLARA BEATRIZ PARRA BRAVO y el Señor MIGUEL ESPITIA por causa de los ex jueces se reformo en los despachos judiciales de la administración de justicia más de 400 procesos contra jueces fiscales magistrados procuradores abogado investigadores pidiendo justicia negaron administrar justicia en los tramites de los debidos procesos penales y debidos procesos disciplinarios de quejas contra funcionarios públicos y tutelas que se presentaron contra la nación y el estado ante contencioso administrativo de Cundinamarca estos hechos denunciado en los debidos procesos son reales”(sic).

19. Mencionó que, en razón de la situación descrita, requiere protección, o de ser conveniente, asilo político para él y su familia.

Trámite procesal

20. Mediante auto del 31 de enero de 2019[35], el Juzgado Treinta Civil del Circuito de Bogotá admitió la acción de tutela, vinculó al Ministerio de Justicia y del Derecho, a la Fiscalía General de la Nación, a la Presidencia de la República y a la Procuraduría General de la Nación, y les corrió el traslado correspondiente para que se pronunciaran sobre los hechos expuestos en la solicitud de amparo.

Respuestas de las entidades accionadas



21. La Fiscalía General de la Nación[36] adujo que, una vez revisado el sistema de información SIDPA del Programa de Protección y Asistencia de la Fiscalía General de la Nación, no se encontró ningún registro de protección en favor del accionante.

Explicó que dicho programa está dirigido a la protección de víctimas, jurados, testigos, y demás intervinientes dentro de un proceso penal. En concordancia, a partir de la solicitud de protección que indique el Fiscal en el curso del mismo, le corresponde a dicha dependencia evaluar el nivel de riesgo a efectos de otorgarse la protección que haya lugar. Afirmó que no tiene competencia legal para atender la petición del actor y solicitó desvincularlo del presente proceso de tutela por falta de legitimación en la causa por pasiva.

22. La Procuraduría General de la Nación[37] refirió haber puesto en conocimiento del presente asunto a la Procuraduría Delegada para la Fuerza Pública y la Policía Judicial con el fin de que intervengan de manera directa en el proceso de tutela. En tal medida, solicitó que se le desvinculara del presente trámite por falta de legitimación en la causa por pasiva.

23. El Ministerio de Justicia y del Derecho[38] afirmó carecer de legitimación en la causa por pasiva, ya que en la tutela no se hizo mención de ninguna petición radicada por el accionante ante entidad ministerial.

24. La Dirección de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional[39] indicó haber remitido respuesta al accionante mediante comunicación del 31 de enero de 2019, en la cual se le informó acerca de la falta de competencia de dicha dependencia para conceder la protección solicitada. Refirió que en virtud del Decreto 1066 de 2015, no le corresponde llevar a cabo el procedimiento de evaluar el riesgo ni asignar medidas de protección y que su competencia para brindar esquemas de seguridad únicamente se activa en relación con población que ya es objeto de protección, en concreto aquellas personas que requieren protección en virtud de su cargo.

Sentencia objeto de revisión

Primera instancia

25. El 11 de febrero de 2019, el Juzgado Treinta Civil del Circuito de Bogotá amparó el derecho fundamental de petición del accionante y ordenó a la Dirección General de la Policía Nacional – Oficina de Protección de Derechos Humanos del Comando General del Ministerio de Defensa poner en “conocimiento del accionante la respuesta a la petición formulada el 8 de enero de 2019 bajo radicado No. S-2019-02354-DIPRO”[41]. Consideró que en el presente caso la accionada no certificó el recibido por parte del actor, al no adjuntar el soporte del envío de la respuesta a la solicitud presentada.

#### Pruebas que obran en el expediente

26. Las pruebas que obran en el expediente son las que se relacionan a continuación.

(i) Copia de oficio 09633 del 9 de marzo de 2018[42], de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia en el que dispone a solicitud del accionante, 18 registros en los cuales aparece en calidad de denunciante, relacionando el tipo de proceso y estado.

(ii) Copia de oficio DRC No. 2714 del 31 de julio de 2009[43], de la Procuraduría General de la Nación en el que remite al actor, relación de todos los procesos disciplinarios y asuntos en los que aparece como signatario.

(iii) Copia de oficio No. 1061 del 11 de febrero de 2014[44], de la Fiscalía General de la Nación en el que se entrega al accionante el listado de las investigaciones en las que figura como denunciante.

#### Actuaciones en sede de revisión

27. A través de auto del 23 de mayo de 2019 el magistrado sustanciador decretó la práctica de pruebas tendientes a contar con mayores elementos de juicio en el caso sub examine[45].

#### Expediente T-7.268.841

28. La Unidad Nacional de Protección[46] describió el procedimiento para el estudio de la asignación de esquemas de seguridad. Primero, mediante una orden de trabajo asignado a un analista de riesgo, realiza una entrevista al interesado e investiga la información

suministrada sobre la ocurrencia de los hechos relatados. Una vez concluido este estudio, se traslada al Grupo de Valoración Preliminar -GVP- que efectúa un análisis del caso, el cual es remitido al Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas -CERREM-, para que valide y presente la recomendación que es finalmente adoptada por la entidad.

En relación con el esquema colectivo de protección señaló que, a partir de un análisis de riesgo individual, se examina si la persona hace parte o no de un grupo específico, si se encuentra ubicado en una misma zona y si cuenta con similares condiciones de seguridad, así “dependiendo del número de protegidos se asigna un esquema de protección con determinado número de hombres y medios logísticos”[47].

Finalmente, explicó que como el estudio referido corrobora características específicas del solicitante[48], en virtud del parágrafo 2 del artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015, cualquier beneficiario de un esquema colectivo puede solicitar un nuevo estudio del riesgo para que le sea concedido un esquema individual.

Respecto del caso concreto, confirmó que dio cumplimiento a la sentencia del Juzgado Treinta y Nueve Civil del Circuito de Bogotá y realizó un nuevo estudio por medio de orden de trabajo del 9 de octubre de 2018, que validó al actor en un nivel de riesgo “ordinario” con una matriz del 40,55%. Así, mediante Resolución No. 1185 del 31 de diciembre de 2018, la UNP con recomendación del CERREM, volvió a dar por finalizada la medida de seguridad.

Expediente T-7.285.064

29. La Fiscalía General de la Nación[49] informó que revisados los sistemas misionales SPOA y SIJUF, el señor José Vicente Cañas Cardona figura como denunciante en 16 oportunidades entre los años 2005 y 2016, querellas actualmente inactivas por “atipicidad de la conducta”. Igualmente, se halló una denuncia presentada el 13 de septiembre de 2018 cuya diligencia le correspondió a la Fiscalía 01 Delegada ante el Tribunal del Distrito Judicial de Villavicencio – Seccional Meta.

Esta Fiscalía observó que la acusación se dirigía contra los funcionarios que adelantaron la investigación por “el delito de Homicidio tentado del que fuera víctima el pasado 5 de junio de 1985 en el Municipio de Cubarral, siendo su autor LUIS CARDONA BONILLA, bajo el

radicado No. 1259 y adelantados por los Jueces Promiscuos Municipales de dicha municipalidad”[50], conocido en su momento por la misma Fiscalía 01 Delegada ante el Tribunal, bajo el Decreto 100 de 1980 y la Ley 600 de 2000, y cuyas decisiones ya habían sido susceptibles de los recursos de reposición y apelación, motivo por el cual, resolvió aplicar el principio de non bis in ídem y ordenó su archivo el 17 de octubre de 2018.

Adicionalmente, señaló no haber realizado ninguna acción para garantizar la seguridad del señor José Vicente Cañas Cardona en el Programa de Protección y Asistencia, dentro de los procesos penales en curso y/o archivados en los que aparece como denunciante. Reseñó que para ello tiene en cuenta la noticia criminal, los hechos y la solicitud de protección que indique el fiscal de conocimiento, con el fin de adoptar las correspondientes medidas, siempre que se esté en presencia “de una relación material entre las causas de riesgo, amenazas o peligro y las declaraciones rendidas por el beneficiario dentro de la investigación o proceso penal”[51]. Lo anterior, sin que a la fecha ningún fiscal hubiese hecho el requerimiento para ello dentro de los procesos penales en los que ha figurado como denunciante.

30. El señor José Vicente Cañas Cardona[52] sin responder de manera concreta las preguntas formuladas por la Corte sobre las circunstancias de tiempo, modo y lugar de las amenazas que aduce haber recibido en su contra, o allegar prueba siquiera sumaria de las mismas[53], señaló haber presentado denuncias recientes así:

“He sido víctima de los incidentes que presento riesgo en mi seguridad personal he presentado denuncias penales sobre estos hechos. Anexo copia donde tomó conocimiento JOSÉ ALEXANDER LEIVA GUERRERO, DESPACHO DIRECCION SECCIONAL DE BOGOTÁ en la FISCALIA GENERAL DE LA NACION, sobre oficio 23-04-2019 y oficio No. 26-03-2019 firmado por el Dr. JOSE ALEXANDER LEIVA GUERRERO - DESPACHO DIRECCION SECCIONAL BOGOTÁ, donde sobre el radicado 110016000012200803770, donde se adelantó indagación la cual fue conocida por la FISCALIA 207 de la UNIDAD PRIMERA DE DELITOS ante la ADMINISTRACIÓN PUBLICA Y DE JUSTICIA y también un oficio de la fecha 20-03/2019, firmada por la Dra, MONÍCA MARÍA SUAREZ MOSCOSO- DIRECTORA DE APOYO A LA INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS PARA LA SEGURIDAD CIUDADANA, sobre el radicado 2019-00-2349- SUPRO APRO.110 con fecha 31 de Enero de 2019, firmado por el Coronel DARÍO ENRIQUE LOPEZ MOSQUERA, SUBDIRECTOR POLICIA NACIONAL.

...Aclaro que los investigados como de la FISCALIA 207 dentro del proceso antes mencionado se vulneró el debido proceso porque el FISCAL faltó al conocimiento jurídico para investigar los hechos denunciados por las amenazas de muerte, dicha investigación quedó impune[54]" (sic).

Por último, anexó la respuesta de la Dirección General de la Policía Nacional- Oficina de Protección y Servicios Especiales, que da cuenta que su solicitud había sido remitida a la Unidad Nacional de Protección para que esta entidad estudiara su caso.

## II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia

1. Esta Sala de Revisión es competente para revisar los fallos de tutela mencionados, de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241 de la Constitución Política y el Decreto Estatutario 2591 de 1991.

### Planteamiento del problema jurídico y metodología de la decisión

2. En el año 2017 se asignó un esquema colectivo de protección al sindicalista Iván Hernández Mateus. No obstante, esta medida le fue finalizada al año siguiente, pues la reevaluación de su nivel de riesgo dictaminó un grado ordinario.

Por lo expuesto, estimó vulnerados sus derechos fundamentales a la vida, a la seguridad personal y al debido proceso, al considerar necesaria la protección integral que le brindaba el esquema colectivo, y encontrar que los actos administrativos que retiraron la protección no fueron debidamente motivados por la UNP.

Por otra parte, la accionada aseguró que los actos administrativos se encontraban debidamente fundamentados y motivados, no siendo posible divulgar los estudios de riesgo y los archivos de las personas relacionadas con el programa por gozar de reserva legal. (Expediente T-7.268.841).

De conformidad con lo expuesto, corresponde a esta Sala de Revisión determinar si, ¿la Unidad Nacional de Protección vulnera los derechos fundamentales a la vida, la seguridad personal y el debido proceso de un ciudadano, al retirarle las medidas de seguridad

asignadas con base en un concepto técnico que cambia su nivel del riesgo, pese a desempeñarse como sindicalista?

3. El señor José Vicente Cañas Cardona presentó escrito ante la Dirección General de la Policía Nacional y el Ministerio de Defensa Nacional en el cual solicitó un esquema de protección, debido a las múltiples amenazas que aduce haber recibido en su contra. Ante la falta de respuesta a su solicitud, instauró acción de tutela para proteger sus derechos fundamentales de petición y a la seguridad personal. (Expediente T-7.285.064).

De conformidad con lo expuesto, corresponde a esta Sala de Revisión determinar si, ¿La accionada vulnera el derecho de petición y, en consecuencia, las garantías constitucionales a la vida y la seguridad personal cuando no emite una respuesta oportuna, clara y de fondo, relativa a la solicitud de un esquema de protección?

Para resolver los problemas jurídicos planteados, la Sala Octava de Revisión estudiará los siguientes tópicos: i) el derecho a la seguridad personal y el deber de protección del Estado; ii) la protección de los líderes y/o dirigentes sindicales; iii) el procedimiento para otorgar protección a personas en situación de riesgo extraordinario o extremo; iv) las reglas jurisprudenciales respecto del derecho al debido proceso administrativo en el procedimiento de calificación de riesgo de la Unidad Nacional de Protección; v) el derecho fundamental de petición; y vi) el caso concreto.

El derecho fundamental a la seguridad personal y el deber de protección del Estado.  
Reiteración de jurisprudencia

4. La Constitución de 1991 contempla la vida como un valor y un fin esencial del Estado. De esta forma, el artículo 2 establece como principios fundamentales “asegurar la convivencia pacífica” y “proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida”. Por su parte, el artículo 11 dispone que el derecho a la vida es “inviolable”, por lo tanto, es responsabilidad del Estado salvaguardar la vida de las personas que se encuentran bajo amenaza[55]. En ese sentido, si bien el derecho a la seguridad personal no está previsto de manera expresa en la Constitución, es exigible como fundamental en virtud de los riesgos particulares a los que pueden llegar a estar expuestas las personas en razón de su contexto político[56], social[57] y/o cultural[58].

5. En esta medida, Colombia ha ratificado diferentes tratados internacionales de derechos humanos en los cuales la seguridad personal ha sido considerada como un derecho de especial protección. Por ejemplo, el artículo 3° de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que “todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”. También, el artículo 7° la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone que “[t]oda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales”. Por su parte, el artículo 91 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone “Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal (...)”.

6. Esta Corporación en múltiples pronunciamientos ha referido que la seguridad personal presenta una triple connotación en tanto constituye un valor constitucional, un derecho colectivo y un derecho fundamental[59].

Su manifestación de valor constitucional está ligado a la conservación del orden público que habilita las condiciones de convivencia pacífica dentro del territorio. Su esfera de derecho colectivo se desprende de lo dispuesto en el artículo 88 superior, que enuncia su protección ante la puesta en riesgo de un bien jurídico colectivo[60].

7. En cuanto al derecho individual a la seguridad personal, ha sostenido que “faculta a las personas para recibir protección adecuada por parte de las autoridades, cuandoquiera 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 (...)”[61]. Sin embargo, la posibilidad de invocar este derecho con el fin de recibir protección por el Estado se encuentra enlazada a la presencia de situaciones reales que permitan visualizar el inicio de la destrucción del mismo, es decir, suponer la amenaza o el peligro cierto, entre otros, sobre los derechos a la vida o la integridad de la persona[62].

8. Así pues, la jurisprudencia constitucional[63] ha sostenido que la amenaza se clasifica en ordinaria y extrema; la primera, implica la existencia de un peligro: i) específico e individualizable; ii) cierto; iii) importante, es decir, que debe amenazar bienes o intereses jurídicos valiosos para el sujeto; iv) excepcional y, v) desproporcionado frente a los beneficios que deriva la persona de la situación por la cual se genera el riesgo. La segunda, se presenta cuando además de los señalados elementos, el derecho en peligro es la vida o

la integridad personal.

9. Igualmente se ha indicado que cuando la persona acredite siquiera sumariamente que se encuentra padeciendo una amenaza, las autoridades estatales tienen el deber de identificarla y “definir de manera oportuna sobre las medidas y medios de protección específicos adecuados y suficientes para evitar la consumación del daño”; obligación que adquiere especial connotación cuando se trata de sujetos que “por su actividad misma están expuest[os] a un nivel de amenaza mayor, como sería el caso de los defensores y defensoras de derechos humanos, altos funcionarios, periodistas, líderes sindicales, docentes en zonas de conflicto, minorías políticas o sociales, reinsertados”[64].

10. En suma, el derecho fundamental a la seguridad personal se debe estudiar en cada caso, de acuerdo a los riesgos o amenazas a los que se pueden ver expuestas las personas, ya sea por (i) su contexto social, económico y político, o por (ii) la exposición al riesgo por las actividades cotidianas que realiza, como sucede con las víctimas o sus representantes, los testigos de hechos de grave criminalidad, miembros de algunos grupos sociales, líderes sociales, ciertos funcionarios públicos y líderes políticos. En razón de ello, dependiendo del caso, el Estado está obligado a diseñar, adoptar e implementar las medidas necesarias para proteger las personas, así como de precaver y mitigar los riesgos a los que se vean expuestas y que no estén obligadas a soportar.

La protección de los líderes y/o dirigentes sindicales

11. La labor que cumplen los líderes y/o dirigentes sindicales repercute en el ejercicio de derechos fundamentales como el trabajo y la asociación sindical[65], en esa medida, la Corte le ha conferido a los sindicalistas el estatus de sujeto de especial protección constitucional y ha resaltado la obligación de las autoridades estatales de “otorgar y desplegar acciones positivas para asegurar esta protección especial, más aún está obligado a evitar cualquier tipo de actividad que pueda ampliar el grado de exposición a riesgos extraordinarios[66]”.

De la misma forma, la Corte Interamericana de Derechos Humanos -Corte IDH- ha establecido que en el caso de ejecuciones de líderes sindicales, no solo se restringe la libertad de asociación de una persona en su carácter individual, sino también la libertad de un grupo determinado a asociarse. Así el Tribunal señala que “un individuo no goza del



pleno ejercicio del derecho a la libertad de asociación, si en realidad esta potestad es inexistente o se reduce de tal forma que no pueda ponerla en práctica. El Estado debe garantizar que las personas puedan ejercer libremente su libertad sindical sin temor de que serán sujetos a violencia alguna, de lo contrario, se podría disminuir la capacidad de las agrupaciones de organizarse para la protección de sus intereses[67]”

Por su parte, en un informe reciente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos -CIDH- advirtió que el Estado Colombiano “tiene el deber de proteger los derechos de las personas defensoras frente a actos u omisiones de parte actores no estatales cuando se cumplen los siguientes requisitos: i) cuando existe una situación de riesgo real e inmediato; y ii) cuando el Estado conocía o debía tener conocimiento de ese riesgo real e inmediato. De actualizarse estos dos requisitos las autoridades que tuvieron dicho conocimiento deben adoptar las medidas necesarias dentro del ámbito de sus atribuciones que, juzgadas razonablemente, podían esperarse para prevenir o evitar ese riesgo (...).[68]” Además, se precisó que de no cumplir con tal obligación el Estado sería responsable internacionalmente por la violación al deber de protección.

12. Ahora bien, aunque las autoridades estatales tienen el deber de desplegar las acciones tendientes a amparar los derechos de los líderes y representantes de los derechos de las comunidades para evitar la concreción de la amenaza o peligro al que están constantemente expuestos, la situación actual en Colombia demuestra que tal obligación constitucional se encuentra lejos de ser cumplida integralmente.

13. Así, de acuerdo a estudios e informes recientes de diferentes organismos e instituciones[69] se vislumbra lo siguiente:

- El Estado colombiano se encuentra entre los 10 países más inseguros del mundo para ejercer el sindicalismo[70].
- El movimiento sindicalista históricamente ha sido atacado por parte de los grupos organizados al margen de la ley y existe un elevado número de actos de violencia sin resolver[71].
- En los últimos 45 años se han producido más de 3.129 homicidios de líderes sindicales en el país[72].

- Entre 2012 y 2017 se presentaron alrededor de 2.220 violaciones a los derechos a la vida, la libertad y la integridad de sindicalistas y la tasa de impunidad en homicidios se mantiene por encima del 95%[73].

- Entre 2016 y 2018, se han reportado aproximadamente 837 muertes violentas de activistas sociales[74].

14. Por lo tanto, el Estado debe facilitar los medios necesarios para que los individuos, grupos y/o instituciones que se ocupan de la defensa de los derechos puedan realizar libremente sus actividades, y en esa medida debe: i) otorgar medidas de protección cuando son objeto de amenazas con el fin de evitar los ataques contra su vida e integridad; ii) generar las condiciones para la erradicación de violaciones por parte de agentes oficiales o particulares; iii) abstenerse de imponer obstáculos que dificulten la realización de su labor, e iv) investigar seria y eficazmente las violaciones cometidas en su contra, combatiendo la impunidad[75].

Procedimiento para otorgar protección a personas en situación de riesgo extraordinario o extremo

15. El Decreto Ley 4065 de 2011 creó la Unidad Nacional de Protección, una entidad especializada que asumió las funciones de seguridad desempeñadas hasta dicho momento por los Ministerios del Interior y de Justicia y, con anterioridad, por el Departamento Administrativo de Seguridad -DAS-[76]. En concordancia, la UNP trabaja en la adecuación de medidas de prevención[77] y de protección.

El artículo 11 del Decreto 4912 de 2011 clasifica las medidas de protección adoptadas por la UNP según el cargo o el nivel de riesgo. En materia de protección de personas que pueden llegar a estar en situación de riesgo extraordinario y extremo se enumeran entre otras, los dirigentes o activistas sindicales[78] y las víctimas o testigos 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[79].

16. Las medidas de protección en virtud del riesgo se clasifican en: i) esquemas de protección (que pueden ser individuales o colectivos), ii) los recursos físicos de soporte a los

esquemas de seguridad, iii) medio de movilización, iv) apoyo de reubicación temporal, v) apoyo de trasteo, medios de comunicación, y vi) blindaje e inmuebles e instalación de sistemas técnicos de seguridad[80]. Para determinar el nivel de riesgo, la necesidad y la idoneidad de las medidas, se estableció un marco de responsabilidades y funciones, a partir del cual, la UNP cuenta con las recomendaciones del Grupo de Valoración Preliminar -GVP- y del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas -CERREM-.

17. El esquema colectivo está pensado para contrarrestar factores de riesgo, vulnerabilidad y amenaza, derivadas de las actividades de grupos y comunidades que sean objeto de protección en razón del riesgo[81]. Estas medidas deben tener en cuenta el enfoque diferencial, territorial y de género, así como el análisis del riesgo y las propuestas presentadas por los grupos o comunidades que se encuentra en estado de riesgo. El procedimiento se puede explicar de la siguiente manera:

Programa de protección para las solicitudes de medidas colectiva

Disposiciones generales para otorgar las medidas de protección

Objeto

Medida encaminada a contrarrestar factores de riesgo, vulnerabilidad y amenaza, derivadas de las actividades de los colectivos.

Coordinación

La Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección.

Sujetos de la protección

Grupos y comunidades que cuenten con un reconocimiento jurídico o social.

Acreditación de la condición de sujetos protegibles

## Categorías

- Dirigentes o activistas de grupos políticos.
  - Dirigentes, representantes o activistas de organizaciones defensoras de derechos humanos (víctimas, sociales, cívicas, campesinas).
  - Dirigentes o activistas sindicales u organizaciones gremiales.
  - Dirigentes, representantes o miembros de grupos étnicos.
  - Testigos de casos de violación de los DDHH y de infracción del DIH.
  - Periodistas y comunicadores sociales.
  - Víctimas de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, incluyendo dirigentes, líderes, representantes de organizaciones de población desplazada o de reclamantes de tierras.
  - Servidores públicos que tengan o hayan tenido bajo su responsabilidad el diseño, coordinación o ejecución de la política de DDHH o de Paz del Gobierno Nacional.
- Dirigentes del Movimiento 19 de Abril M-19, la Corriente de Renovación Socialista, CRS, el Ejército Popular de Liberación, EPL, el Partido Revolucionario de los Trabajadores, PRT, el Movimiento Armado Quintín Lame, MAQL, el Frente Francisco Garnica de la Coordinadora Guerrillera, el Movimiento Independiente Revolucionario Comandos Armados, MIR, COAR y las Milicias Populares del Pueblo y para el Pueblo, Milicias Independientes del Valle de Aburrá y Milicias Metropolitanas de la ciudad de Medellín, que suscribieron acuerdos de paz con el Gobierno Nacional en los años 1994 y 1998 y se reincorporaron a la vida civil.
- Apoderados o profesionales forenses que participen en procesos judiciales o disciplinarios por violaciones de derechos humanos o infracciones al derecho internacional humanitario.
  - Docentes de acuerdo a la definición estipulada en la Resolución 1240 de 2010, sin perjuicio de las responsabilidades de protección del Ministerio de Educación

estipuladas en la misma.

-Servidores públicos, con excepción de aquellos mencionados en el numeral 10 del presente artículo, y los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación quienes tienen su propio marco normativo para su protección.

#### Reconocimiento Jurídico

Se acredita con el certificado de existencia expedido por la entidad competente.

#### Reconocimiento social

Verificación por parte del Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendaciones de Medidas Colectivas – CERREM Colectivo

#### Medidas de emergencia

En caso de riesgo inminente y excepcional, la Unidad efectuará una valoración inicial del riesgo, coordinará las acciones de respuesta inmediata para la protección colectiva.

Se informará de dicho procedimiento al CERREM Colectivo.

#### Medidas de protección colectiva

1. Acciones de protección individual, cuando estas tengan impacto sobre el colectivo objeto de protección.
2. Apoyo a la infraestructura física para la protección integral colectiva.
3. Fortalecimiento organizativo y comunitario.
4. Fortalecimiento de la presencia institucional.
5. Establecimiento de estrategias de comunicación, participación e interacción con entidades del orden local, departamental y nacional que disminuyan el grado de exposición a riesgos del colectivo.

6. Promoción de medidas jurídicas y administrativas que contrarresten los factores de riesgo y amenaza.
7. Apoyo a la actividad de denuncia de los colectivos en los territorios.
8. Formulación e implementación de estrategias encaminadas a contrarrestar las causas del riesgo y la amenaza, que se enmarcarán en la hoja de ruta definida en el CERREM Colectivo.
10. Medidas materiales e inmateriales encaminadas a fortalecer la autoprotección y contrarrestar la estigmatización

#### Mecanismo de Seguimiento

La Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior conformará un equipo de seguimiento y evaluación que solicitará información a los entes territoriales y demás entidades con competencia. El equipo de seguimiento y evaluación tendrá en cuenta los informes que para el efecto presente la comunidad o grupo.

#### Conformación del CERREM Colectivo

1. El Director de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, quien lo presidirá o su delegado.
2. El Consejero Presidencial para los Derechos Humanos, o quien haga sus veces, o su delegado.
3. El Director de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, o su delegado.
4. El Director de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional, o su delegado.
5. El Coordinador del Oficina de Derechos Humanos de la Inspección General de la Policía Nacional, o su delegado.

Procedimiento del programa de protección para las solicitudes de medidas colectiva

Encargado de realizar las evaluaciones del riesgo

Analista de riesgo del Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información – CTRAI.

Etapas

Recepción del formulario de solicitud de protección colectiva

Unidad Nacional de Protección.

Análisis y verificación inicial

Unidad Nacional de Protección.

Traslado al Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información

Unidad Nacional de Protección.

Contextualización básica del caso

Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información – CTRAI.

Recopilación y análisis de información en terreno

Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información – CTRAI.

Apoyo técnico de otras entidades

Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información – CTRAI.

Análisis y valoración del caso

CERREM Colectivo

Notificación y traslado entidades competentes

Ministerio del Interior

Adopción de medidas de protección

Unidad Nacional de Protección.

Articulación de entidades

Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior.

Notificar a la comunidad o grupo de la decisión adoptada

Unidad Nacional de Protección.

Modificación de las medidas de protección

Ante variación de las situaciones que generaron el nivel de riesgo, conforme los informes presentados por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior con la participación de la comunidad o grupo.

Desistimiento de las medidas de protección

Si uno o varios de los miembros de la comunidad o grupo, en cualquier momento del proceso, desiste por escrito y de manera motivada de la solicitud de protección colectiva, la decisión final de continuar o no con el procedimiento de protección será tomada por el CERREM Colectivo.

Temporalidad

Son temporales y se mantendrán en tanto persista el riesgo, de acuerdo al informe de seguimiento, sin perjuicio de aquellas que por su naturaleza tienen vocación de permanencia.

18. Así las cosas, una vez la UNP cuente con el consentimiento de la comunidad o grupo objeto de la evaluación, la solicitud pasa a etapa de evaluación “en el mismo tiempo que se establece para la evaluación de riesgo individual”. No obstante, tiene un procedimiento diferente, pues requiere de un análisis adicional para la verificación sobre la existencia del



grupo, e involucra la articulación de otras entidades diferentes a la UNP como el Ministerio del Interior. Una vez realizado el estudio de riesgo se emite el concepto del CERREM Colectivo, para que se adopten las medidas de protección. Finalmente, la Unidad emite el acto administrativo respectivo y notifica la decisión adoptada a la comunidad o grupo, frente a la cual proceden los recursos de ley correspondientes.

Reglas jurisprudenciales respecto del derecho al debido proceso administrativo en el procedimiento de calificación de riesgo de la Unidad Nacional de Protección

19. El artículo 29 de la Constitución erige el derecho fundamental al debido proceso como una obligación de las autoridades judiciales y administrativas de respetar el ejercicio de los derechos de defensa y contradicción. Está previsto con el fin de proteger la autonomía y la libertad del ciudadano al limitar el ejercicio del poder público, evita la arbitrariedad y asegura que todas las actuaciones se sujeten al procedimiento previsto en la ley mediante decisiones razonadas y con la observancia de los procedimientos dispuestos para tal fin.

En el ámbito del derecho administrativo, por tratarse de una garantía de aplicación inmediata[82] permea todas las actuaciones que emanen de las autoridades, las cuales, deben propender por el cumplimiento del principio de legalidad desde el inicio del respectivo procedimiento hasta su terminación. Al respecto, en la Sentencia C-980 de 2010 se precisó que el debido proceso administrativo debe percibirse 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”.

En cada etapa del procedimiento de evaluación del riesgo, la Unidad Nacional de Protección debe cumplir con los principios de buena fe, causalidad, complementariedad, concurrencia, consentimiento, coordinación, enfoque diferencial, exclusividad, idoneidad, oportunidad y reserva legal. A partir de la jurisprudencia constitucional, la entidad seguirá por lo menos, las siguientes reglas:

(i) La valoración que verifica la pertinencia de la petición colectiva debe ser tramitada de manera ágil y expedita a la situación fáctica expuesta por el grupo, fundamentada en la conexidad directa entre el riesgo y el ejercicio de las actividades o funciones que

realicen[83].

(ii) La evaluación del CTRAI tendrá en cuenta todos los factores de contexto del colectivo para analizar la pertinencia, necesidad o urgencia de las medidas, y emitir una decisión en un tiempo razonable, en la que identifique de manera coordinada, sistemática, coherente, eficiente con otras autoridades del orden nacional, departamental y municipal, las medidas de prevención y protección específicas y adecuadas para evitar la materialización del riesgo o mitigar los efectos de su eventual consumación, cuando a ello hubiere lugar[84].

(iii) La motivación del acto administrativo debe estar fundamentada en la valoración y las pautas establecidas para calificar a la persona, especialmente en los casos en los que se le va a desmantelar un esquema de seguridad. De tal manera, quienes hayan sido objeto de medidas de seguridad no pueden ser despojados de estas sin que previamente se les den a conocer las razones por las cuales su nivel de riesgo y amenaza ha disminuido, porque en tal caso se puede atentar su vida e integridad personal[85].

(iv) La notificación del contenido del acto administrativo se realizará por escrito a la persona interesada en la adopción o permanencia de una medida de seguridad, para que esta pueda tener la oportunidad de controvertir los hechos, mediante los recursos correspondientes[86].

(v) Las medidas de seguridad por regla general no tienen vocación de permanencia, pues la situación de peligro siempre puede verse alterada por diferentes factores del contexto. Por ello, la Unidad reevalúa de manera constante el nivel del riesgo y constata la subsistencia de la amenaza contra la persona y/o el grupo[87].

El derecho fundamental de petición. Reiteración de jurisprudencia.

20. El artículo 23 de la Constitución consagra el derecho de petición como aquel que toda persona tendrá para “presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución”, y que como derecho fundamental, es de protección inmediata por acción de tutela[88]. La Ley Estatutaria 1755 de 2015 reglamenta su ejercicio, ya sea ante las autoridades o las organizaciones e instituciones privadas.

Esta Corporación ha delimitado el derecho fundamental de petición como una garantía determinante para la protección de otras prerrogativas constitucionales como el de la información y participación en la esfera democrática. Específicamente, la jurisprudencia constitucional, ha profundizado tanto en los elementos estructurales que componen el derecho, como en su núcleo esencial.

21. En su estructura, el derecho de petición se superpone como la facultad de toda persona natural o jurídica, de presentar peticiones respetuosas[89] ante las autoridades por motivos de interés general o particular[90], las cuales podrán ser escritas o verbales, último evento en el cual deberá quedar constancia, que será entregada por el funcionario al peticionario siempre que este lo solicite[91].

La petición es informal, lo que significa que a) no se necesita la invocación expresa del derecho o del artículo 23 de la Constitución; b) sirve para solicitar el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, información, documentos, consultas, quejas, denuncias y reclamos, e interposición de recursos, entre otras actuaciones; y c) su ejercicio es, por regla general, gratuito sin necesidad de representación a través de apoderado judicial, o de mayor de edad, según el caso[92].

22. . Por su parte, el núcleo esencial del derecho enunciado en las sentencias C-818 de 2011, C-951 de 2014 y C-077 de 2017, lo compone[93]:

- Resolución pronta y oportuna, que representa para las autoridades y los particulares una obligación de responder las solicitudes presentadas por las personas en el menor plazo posible, sin que se exceda el tiempo legal establecido para el efecto[94], plazo que no se verá afectado el derecho sino hasta su expiración, momento en el cual, será procedente la acción de tutela[95].
- Respuesta de fondo, es decir que al emitir la contestación esta se debe caracterizar por ser: a) clara, esto es, que la misma sea inteligible y que contenga argumentos de fácil comprensión; b) precisa, atendiendo directamente a lo solicitado o excluyendo toda información impertinente y que conlleve a respuestas evasivas o elusivas; c) congruente, o en otros términos, conforme con lo solicitado; y por último, d) consecuente en relación con el trámite dentro del cual la solicitud es presentada, “de manera que, si la respuesta se

produce con motivo de un derecho de petición elevado dentro de un procedimiento del que conoce la autoridad de la cual el interesado requiere la información, no basta con ofrecer una respuesta como si se tratara de una petición aislada o ex novo, sino que, si resulta relevante, debe darse cuenta del trámite que se ha surtido y de las razones por las cuales la petición resulta o no procedente”[96].

- La notificación de la decisión, que se satisface poniendo en conocimiento del ciudadano, la respuesta de la autoridad o del particular, pues de ello se deriva la posibilidad de presentar la respectiva impugnación.

23. Ahora bien, lo anterior 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[97], ya que este último no tiene la vocación de ser fuente de decisión para acceder necesariamente a las pretensiones que se le realicen.

24. 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.

## Casos Concretos

Verificación del cumplimiento de los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela en los expedientes acumulados T-7.268.841 y T-7.285.064.

## Legitimación en la causa por activa

25. El artículo 86 de la Constitución prevé la acción de tutela como un mecanismo de defensa judicial al que puede acudir cualquier persona para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales. En consonancia, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 que regula la legitimación para el ejercicio de la acción de tutela, establece que

esta puede ser presentada ya sea a nombre propio, por medio de apoderado judicial, a través de representante legal, agencia oficiosa, o por el defensor del pueblo y los personeros municipales.

El ciudadano Iván Hernández Mateus (T-7.268.841) está legitimado en la causa por activa, pues pretende la defensa de sus derechos fundamentales a la vida, a la seguridad personal y al debido proceso, en virtud de la presunta vulneración por parte de la Unidad Nacional de Protección, al retirarle el esquema de protección asignado en el año 2017. En concreto, en relación con lo resuelto por la entidad en las Resoluciones No. 4437 y No. 6790 de 2018, en las cuales se determinó que el accionante se encontraba en un nivel de riesgo ordinario.

Por su parte, el señor José Vicente Cañas Cardona (T-7.285.064) tiene legitimación por activa para presentar la acción de tutela ya que, pretende la protección de sus derechos de petición, a la vida y a la seguridad personal, que a su parecer fueron vulnerados y/o amenazados por la Dirección General de la Policía Nacional – Oficina de Protección de Derechos Humanos del Comando General del Ministerio de Defensa.

Legitimación en la causa por pasiva

26. De acuerdo con los artículos 13 y 42 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela puede presentarse contra autoridades públicas o particulares, cuando estas sean efectivamente las llamadas a responder por la amenaza o vulneración de un derecho fundamental, de ahí que, el amparo no es procedente si quien desconoce o amenaza el derecho no es el demandado, sino otra persona o autoridad.

Entonces, la Unidad Nacional de Protección (T-7.268.841), como organismo del orden Nacional que dio por terminado el esquema de protección del señor Iván Hernández Mateus, es la llamada a responder por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales a la vida, a la seguridad personal y al debido proceso.

Por otra parte, la Dirección General de la Policía Nacional – Oficina de Protección de Derechos Humanos del Comando General del Ministerio de Defensa (T-7.285.064), es la autoridad encargada de emitir respuesta a la solicitud planteada por el actor, radicada el 8 de enero de 2019.

## Inmediatez

Sobre el requisito de inmediatez, por regla general, es importante constatar que la acción de tutela se haya promovido en un periodo de tiempo prudente cercano a la ocurrencia de los hechos que motivaron la amenaza o vulneración de los derechos fundamentales. Lo anterior, en tanto la acción de tutela como mecanismo subsidiario y residual se concibió para que el juez conceda la protección urgente de los derechos fundamentales, se evite la producción de un daño manifiesto[98] y se garantice el principio de seguridad jurídica[99].

El actor Iván Hernández Mateus (T-7.268.841) presentó la acción de tutela el día 14 de septiembre de 2018, mientras que los actos administrativos censurados datan del 11 de junio y 13 de agosto de 2018; lo anterior da cuenta de que el mecanismo de amparo fue presentado apenas un mes después de la última actuación presuntamente vulneradora, plazo que se considera razonable y proporcionado para acudir a la tutela.

Por su parte, en el expediente (T-7.285.064) el escrito de petición fue radicado el 8 de enero de 2018, y la solicitud de amparo fue interpuesta unos días después de que se venciera el término de la accionada para contestar la solicitud, el 30 de enero de 2019, tiempo razonable para su presentación.

## Subsidiariedad

27. El artículo 86 de la Constitución señala que la acción de tutela sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo en los casos en que sea interpuesta como mecanismo transitorio para evitar la configuración de un perjuicio irremediable.

De igual forma, se ha aceptado la procedencia definitiva del amparo de tutela en aquellas situaciones en las que, existiendo recursos judiciales, los mismos no sean idóneos o eficaces para evitar la vulneración del derecho constitucional fundamental. Así, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 prescribe que dichos mecanismos serán apreciados en concreto, considerando su eficacia y las circunstancias del accionante.

28. Ahora bien, respecto de la acción de tutela presentada por el señor Iván Hernández

Mateus (T-7.268.841), en la que se solicita la motivación del acto administrativo que le retiró el esquema de seguridad y la reasignación del mismo. Dichas decisiones fueron adoptadas mediante las Resoluciones No. 4437 y No. 6790 de 2018.

Las resoluciones que brindan las medidas concretas de protección y, en particular, las que asignan el esquema de seguridad son susceptibles de ser demandadas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Dicho proceso administrativo, contempla la procedencia de medidas cautelares[100], que permiten solicitar al juez la suspensión provisional del acto que se ataca con la acción procesal recurso destacado la jurisprudencia constitucional[101]. En virtud de lo anterior podría suponerse, prima facie, que la acción de tutela en el caso objeto de estudio es improcedente.

Empero, en el caso materia de estudio lo que se discute, tiene una afectación directa a la vida y la integridad personal del actor. Así, tal y como esta Corporación lo ha determinado en situaciones similares[102], la Sala considera que en razón de las condiciones particulares de las personas que solicitan protección especial de parte del Estado, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho no es un mecanismo eficaz, ya que el proceso puede prolongarse de forma tal que resulte interfiriendo de manera grave en los derechos de seguridad personal y vida de quien acudió por medio de tutela[103].

Adicionalmente, podría argumentarse que la Unidad Nacional de Protección cuenta con un procedimiento administrativo, en virtud de lo dispuesto en el parágrafo 2° del artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015, conforme al cual “[e]l nivel de riesgo de las personas que hacen parte del Programa de Protección será revaluado una vez al año, o antes si existen nuevos hechos que puedan generar una variación del riesgo”. Sin embargo, tal circunstancia no es suficiente dado que, de una parte, el accionante le solicitó a dicha Unidad reevaluar su esquema de protección en el recurso de reposición presentado a la Resolución No. No. 4437 de 2018 y que fue negado en la Resolución No. 6790 de 2018, y de otra, el examen de subsidiariedad, requerido para la procedencia del amparo, lo que supone es, en principio, constatar la existencia de medios judiciales, tal como lo exige el mismo artículo 86 de la Constitución y el literal 1º del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991.

29. Sobre la solicitud de amparo presentada por el señor José Vicente Cañas Cardona

(T-7.285.064) no existe otro medio de defensa judicial idóneo y eficaz diferente a la acción de tutela para la protección del derecho fundamental de petición. De igual forma, al momento de la interposición de la solicitud de amparo no existía acto administrativo alguno que se pudiese recurrir por vías administrativas ni jurisdiccionales, de manera que es claro que en este caso la acción de tutela es el único medio de defensa para la protección invocada respecto del derecho a la vida y a la seguridad personal del accionante.

Análisis de fondo de los expedientes acumulados T-7.268.841 y T-7.285.064.

Expediente T-7.268.841

30. El señor Iván Hernández Mateus presentó una solicitud de amparo en contra de la Unidad Nacional de Protección, al considerar vulnerados sus derechos a la vida, a la seguridad personal y al debido proceso. Manifestó que, por ser miembro de la subdirectiva Casabe de la unión sindical obrera de Ecopetrol, la accionada mediante acto administrativo, le otorgó a él y otros siete compañeros del sindicato, un esquema colectivo de protección. No obstante, realizado un nuevo estudio del nivel de riesgo, se determinó que el actor se encontraba en un estado ordinario, por lo cual, la UNP dio por terminado el esquema de seguridad, sin que a su parecer, la decisión fuese motivada en debida forma. Por consiguiente, solicitó el amparo de sus derechos para que, en consecuencia, se ordenara a la UNP reestablecer el esquema de protección.

El juez de primera instancia amparó la protección solicitada al encontrar que, el acto administrativo que le retiró la medida al accionante, no presentó razones suficientes que dieran cuenta de un estado de riesgo ordinario. Agregó que por el contrario, en la actualidad los líderes sociales están en una situación de riesgo que los expone a ser víctimas de hechos violentos. En segunda instancia, se revocó la decisión adoptada y se “negó” la acción de tutela. El juez adujo que el actor contaba con otro mecanismo al cual podía acudir de manera preferente, y en todo caso, estimó que por el momento, por no ser objeto de nuevas amenazas, no requeriría del esquema desmantelado.

31. Ahora bien de los hechos del caso concreto, el procedimiento y la forma en que se sustentó la decisión acusada por el señor Iván Hernández Mateus, la Sala expone lo siguiente.



32. En el proceso de reevaluación de la medida colectiva, se estudió de manera individual el nivel del riesgo de cada beneficiario. Así, en entrevista realizada por el analista de riesgo, el 26 de marzo de 2018[104], el actor hizo referencia a su actividad sindical y los desplazamientos constantes que debe realizar a zonas en las que se encuentran grupos al margen de la ley. Reseñó que no había presentado denuncias ni había sufrido amenazas recientes en su contra, pero que “más o menos un año”, en enero o febrero de 2017, pusieron una bandera del ELN en Yondo-Antioquia, territorio donde los trabajadores de Ecopetrol pasan continuamente.

En la misma línea, en entrevistas realizadas el 7 de mayo de 2018[105] por el analista del riesgo a integrantes del esquema de protección, se señaló que si bien no existían amenazas, ni la ocurrencia de incidentes en contra del actor, el contexto en el que se desenvuelve el dirigente sindical podría llegar a afectar su situación de riesgo por la presencia del ELN en el municipio de Yondo, Antioquia.

De la misma forma, la Defensoría del Pueblo, la Policía Nacional, la Seccional de Protección Magdalena Medio, la Procuraduría Provincial de Barrancabermeja, la Personería de Barrancabermeja y la Fiscalía General de la Nación presentaron información sobre la seguridad en la región y la relación de denuncias presentadas por el dirigente sindical[106]. Allí se precisó que los municipios de Yondo y Barrancabermeja[107] cuentan con una alerta temprana de inminencia para todos sus habitantes.

33. Con el análisis de dicha información, el GVP en documento del 28 de mayo de 2018 concluyó que, si bien el solicitante realiza actividades de campo abierto para Ecopetrol, el sindicato al que pertenece, no ha recibido ninguna amenaza directa por parte del ELN. Igualmente, estimó que la presencia del ELN y el Grupo Armado Organizado (GAO) “clan del golfo”, que se disputan el control del narcotráfico “no afectan intereses a la empresa Ecopetrol y mucho menos al sindicato de la U.S.P Casabe (...) se puede concluir que no se reúnen los aspectos que permitan convalidar la realidad o una materialización probable, no existentes investigaciones recientes en la Fiscalía General de la Nación por el delito de amenaza, ninguna autoridad o fuente confirmó el interés por parte de ninguna estructura de atentar contra la vida del evaluado, no existe ninguna circunstancia específica que le impida desarrollar su labor (...) como dirigente sindical”[108].

En esa misma fecha[109], el CERREM revisó su condición de dirigente sindical, la información suministrada en la entrevista, los informes realizados por las autoridades, los testimonios de terceros, la situación de seguridad de su contexto y el análisis de las amenazas emitiendo un nuevo concepto sobre la situación del peticionario que calificó el nivel de riesgo como ordinario[110] y recomendó dar por finalizado las medidas de seguridad asignadas.

34. De ese modo, se puede observar que tanto el Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información CTRAI, el Grupo de Valoración Preliminar -GVP- y el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas Colectivas -CERREM-, realizaron los estudios técnicos que determinan el grado o nivel de riesgo, para luego allegar esa recopilación a la Unidad Nacional de Protección quien decidió acoger sus recomendaciones, teniendo en cuenta que el riesgo varía según el contexto la persona sujeto de protección.

35. Con el objeto determinar cuándo un sujeto se encuentra en una situación de amenaza; debe avizorarse que se halle ante un peligro individualizable, cierto, importante, excepcional, y desproporcionado.

En el caso del accionante, la valoración que determinó un nivel de riesgo extraordinario en el año 2017 tuvo como factor determinante la amenaza directa contra los miembros de la subdirectiva Casabe emitida por el grupo “Autodefensas Gaitanistas de Colombia”. No obstante, desde entonces el accionante no ha recibido o denunciado amenaza alguna por ese u otro grupo al margen de la ley. Adicionalmente, del estudio de su contexto laboral y personal, a pesar de encontrarse en lugares con presencia de otros grupos ilegales como el ELN o el Grupo Armado Organizado (GAO) “clan del golfo”, no existe información que indique que estas organizaciones hayan amenazado o tengan como objetivo a los miembros del sindicato del que hace parte y, por consiguiente, su nivel de exposición ciertamente puede haber disminuido.

36. Precisamente, como se expuso en la parte motiva de esta providencia, no es suficiente que la persona, en razón del ejercicio de sus actividades solicite protección ante el Estado, pues este requerimiento debe estar acompañado de algún tipo de prueba, al menos sumaria, de hechos que denoten que se encuentra expuesto a una amenaza.

Es de destacar que no existe en el expediente material probatorio del cual pueda deducirse

un riesgo inminente que haya sido desconocido por la Unidad Nacional de Protección. Especialmente teniendo en cuenta que, en las entrevistas realizadas al actor en los dos estudios del nivel de riesgo recientes, este no manifestó recibir ningún tipo de amenaza, así como tampoco se pronunció ante esta Corporación sobre nuevas situaciones de peligro a las que se haya visto expuesto, después de que se le solicitara remitir información sobre su estado actual de seguridad.

Tan es así que el estudio del nivel de riesgo realizado por la UNP en cumplimiento de la sentencia proferida por el juez de primera instancia en el presente trámite de tutela, volvió a ponderar el nivel del riesgo como ordinario, esta vez con una matriz del 40,55%, en tal medida, con recomendación del CERREM, en Resolución No. 1185 de 2018 finalizó las medidas de protección de las que hacía parte el actor[111]. Por lo tanto, la entidad efectuó en un tiempo no mayor de seis meses dos estudios del riesgo.

37. De tal manera se puede concluir que en el caso del actor, la amenaza que aduce para recibir la medida de seguridad: i) no es cierta, pues no existen elementos que evidencien la probabilidad del daño; ii) no es importante, ya que no se advierte un daño contra el bien jurídico de la vida del dirigente sindical, iii) no es excepcional, en la medida en que todas las personas que habitan en la zona se encuentran expuestas a riesgos comunes con la presencia como el ELN o el Grupo Armado Organizado (GAO) “clan del golfo”, y por último, iv) tampoco es desproporcionada frente a los beneficios que puede derivar de la actividad sindical que desempeña, pues dichos grupos no se han pronunciado contra su labor sindical.

38. Por otra parte, la Sala encuentra que la Unidad tampoco incurrió en una violación al derecho al debido proceso administrativo en relación con la motivación ni por falta de notificación de las Resoluciones No. 4437 y No. 6790 de 2018, que dieron por finalizada la medida de seguridad a favor del actor.

Así, la Resolución No. 4437 del 11 de junio de 2018 sustentó que en la reevaluación anual del estudio de nivel del riesgo, el GVP lo ponderó como ordinario, afirmación desarrollada en la Resolución No. 6790 de 2018 que resolvió el recurso de reposición, en la que se explicó de manera precisa y suficiente cómo a partir del estudio técnico, era dable concluir que el dirigente sindical actualmente no se encuentra expuesto a un riesgo extraordinario.

Allí se presentaron diferentes razones para calificar el riesgo del señor Iván Hernández Mateus en un nivel ordinario. De tal manera, se expuso que el actor “negó ser víctima de amenazas directas y concretas en su contra”, que de las entrevistas y la información recopilada por diferentes autoridades consultadas como la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría Provincial, la Personería Municipal, entre otras, “no se reúnen los aspectos que permitan convalidar la realidad o una alteración probable, no existen investigaciones recientes...que le impida desarrollar su labor o actividades dentro de su condición como dirigente sindical”, y finalmente, que de su contexto, no se evidenciaron elementos que mostraran objetivamente la existencia de un riesgo real y directo como consecuencia del ejercicio de sus funciones.

Precisamente, la UNP señaló que las medidas de protección asignadas a los ciudadanos que demuestran estar sometidos a algún tipo de amenaza, varían según el contexto en que ellas se soliciten. Explicó que en el caso del actor, podría afirmarse que un factor que revestía importante atención para el año 2016, era el panfleto emitido por “las Autodefensas Gaitanistas de Colombia”, que habida cuenta constituía una amenaza real dada su condición de dirigente sindical, sin embargo, desde dicha fecha hasta la reevaluación, no recibió ninguna otra amenaza ni estuvo presente en alguna situación que pusiese en peligro su vida, por consiguiente, su nivel de exposición disminuyó, no siendo posible establecer una necesidad cierta para mantener la medida otorgada. Afirmaciones que describen circunstancias de tiempo, lugar y modo específicos y propios del accionante para descartarlo como sujeto protegido.

Adicionalmente, refirió que tiene la posibilidad de volver a solicitar el estudio de riesgo cuando así lo considere. De tal manera, sin perjuicio de la reciente calificación efectuada por la Unidad, el señor Iván Hernández Mateus en cualquier momento puede requerir a la entidad para ello con base en pruebas recientes que indiquen la necesidad de implementar una nueva medida de protección[112].

39. De igual forma, del expediente se denota que las Resoluciones No. 4437 de 2018 y No. 6790 de 2018, fueron notificadas al accionante, en concreto para el acto administrativo que

resolvió el recurso de apelación, se le remitió correo electrónico para citación de notificación personal el 20 de septiembre de 2018[113].

40. Ahora bien, sobre la negación de la entidad ante la solicitud del estudio técnico efectuado, la accionada indicó de forma precisa las disposiciones legales que impiden la entrega de información o documentos al citar el artículo 2.4.1.1.3 del Decreto 1066 de 2015[114] según el cual, “[t]oda actuación e información relativa a la protección de personas beneficiarias de este programa, en cualquiera de sus etapas, tendrá carácter reservado. Las personas que integran la población objeto del mismo también están obligadas a guardar dicha reserva”.

En esa medida, el artículo 26 de la Ley Estatutaria 1755 de 2015 ha creado un proceso destinado exclusivamente a que un funcionario judicial decida, de manera imparcial, si los documentos que una determinada autoridad pública ha clasificado como “reservados” deben o no ser entregados al solicitante, empero, no se tiene evidencia de que el accionante haya hecho uso del recurso de insistencia contenido en la Ley Estatutaria mencionada.

La Sala aclara que las resoluciones que emite la UNP deben estar motivadas en la valoración y las pautas establecidas para calificar a la persona, dándose a conocer las razones por las cuales se emite un nivel de riesgo, sin perjuicio de la entrega o no del estudio técnico realizado en el proceso por las organizaciones institucionales encargadas. Ello en razón a que, al ponderar las afirmaciones presentadas en los actos administrativos, lo que aparece evidente es que el actor sí ha tenido pleno conocimiento de los factores que tuvo en cuenta la Unidad para valorar su situación de riesgo, pues estas resoluciones presentaron los motivos sobre los cuales fue calificado en comparación con el año inmediatamente anterior, y que provocaron en esta oportunidad su desvinculación del esquema colectivo de seguridad.

41. Por todo lo expuesto, esta Sala de Revisión confirmará la decisión proferida por la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá que negó el amparo solicitado por el señor Iván Hernández Mateus.

Expediente T-7.285.064

42. El señor José Vicente Cañas Cardona interpuso acción de tutela en contra de la Dirección General de la Policía Nacional – Oficina de Protección de Derechos Humanos del Comando General del Ministerio de Defensa, al considerar vulnerado su derecho fundamental de petición. Estimó que la autoridad accionada no emitió una respuesta a los requerimientos expuestos en una solicitud radicada en enero del año en curso. En primera instancia se amparó el derecho fundamental de petición del accionante y se ordenó a la accionada notificar en debida forma la respuesta formulada. El juez de tutela consideró que en el presente caso no se certificó el recibido por parte del actor, pues no se adjuntó el soporte del envío de la respuesta a la solicitud y en esa medida se habían vulnerado los derechos fundamentales del actor.

43. En el escrito ciudadano presentado por el accionante para la selección del presente expediente este refirió que, “(...) aclaro que me dieron protección de seguridad pero las instituciones encargadas tenían a derecho a oficiar si no tenían la facultad de lo que solicitaba internamente el propósito de esta demanda (...)” [115]” (Sic).

La afirmación no es clara pues, por un lado, asevera que le dieron “protección de seguridad”, y por otro, expresa que no se solicitó “internamente” el propósito de la demanda a las instituciones encargadas. Sin perjuicio de ello, se estudiará la presunta vulneración del derecho fundamental de petición por parte de la Dirección General de la Policía Nacional.

44. El señor José Vicente Cañas Cardona presentó la acción de tutela habida cuenta que no había recibido respuesta a su solicitud transcurrido el término previsto en la Ley Estatutaria 1755 de 2015. La accionada refirió haber enviado respuesta al actor el 31 de enero de 2019, informando acerca de la falta de competencia de dicha dependencia para conceder la protección solicitada y señalando, de acuerdo a la normatividad vigente su función en relación con las medidas de protección. Resaltó haber remitido oficio a la Dirección Nacional de Seccionales y Seguridad Ciudadana de la Fiscalía General de la Nación mediante escrito No. S-2019-002349 DIPRO del 31 de enero de 2019[116].

De ello, se puede concluir que la respuesta fue clara, precisa, congruente y consecuente, ya que explicó por qué la autoridad a la que iba dirigida no era la competente para atender a las medidas pretendidas por el actor y, en relación con el trámite pretendido, remitió de

manera oficiosa la petición a la autoridad que consideró era la competente para evaluar el caso planteado.

Ahora bien, el actor en sede de revisión allegó la respuesta referida en la acción de tutela, esto es el oficio No. S-2019-02354-DIPRO del 31 de enero de 2019, junto a documentación adicional, en la que se encuentra escrito del Área de Derechos Humanos de la Dirección General de la Policía Nacional No. S-2019-000995-INSGE de fecha 3 de febrero de 2019[117], que informa la remisión de la solicitud a la Unidad Nacional de Protección para que dicha entidad estudie su caso. En ese orden, se deduce que en el marco del cumplimiento del fallo de instancia, la accionada acató la orden impartida poniendo en conocimiento al accionante sobre la respuesta a su solicitud.

45. Sin perjuicio de lo anterior, al haberse enviado la petición a la Unidad Nacional de Protección en escrito No. S-2019-000995-INSGE de fecha 3 de febrero de 2019, y teniendo en cuenta que esta autoridad no hizo parte del trámite de tutela, de manera preventiva se le informará sobre la misma, y se le instará para que, de no haberlo hecho, responda la solicitud remitida por la Dirección General de la Policía al señor José Vicente Cañas.

#### IV. DECISIÓN

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

#### RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR la sentencia del 28 de enero de 2019 proferida por la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá que revocó la decisión del 4 de diciembre de 2018 del Juzgado Treinta y Nueve Civil del Circuito de Bogotá que amparó los derechos fundamentales a la vida y a la seguridad personal del accionante, y que en su lugar negó la protección invocada dentro de la acción de tutela, conforme la parte motiva de esta providencia. (Expediente T-7.268.841)

SEGUNDO.- CONFIRMAR la sentencia proferida el 11 de febrero de 2019, por el Juzgado Treinta Civil del Circuito de Bogotá que amparó el derecho fundamental de petición del accionante y que ordenó a la Dirección General de la Policía Nacional – Oficina de Protección

de Derechos Humanos del Comando General del Ministerio de Defensa ponerlo en conocimiento de la respuesta a la petición formulada el 8 de enero de 2019, conforme la parte motiva de esta providencia. (Expediente T- T-7.285.064)

TERCERO.- INFORMAR a la Unidad Nacional de Protección sobre lo resuelto en la presente acción de tutela e INSTAR para que, si no lo ha hecho, de respuesta a la petición realizada por el señor José Vicente Cañas Cardona, remitida por la Dirección General de la Policía Nacional - Oficina de Protección de Derechos Humanos del Comando General del Ministerio de Defensa. (Expediente T- T-7.285.064)

QUINTO.- LÍBRENSE por Secretaría General de la Corte las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Decisión confirmada en Resolución No. 6686 del 09 de agosto de 2018, que estudió la situación particular del compañero del actor, el señor Edgar Correa González.

[2] Primer cuaderno, folio 45.

[3] Los actos administrativos que referencia son los correspondientes al caso de su compañero Edgar Correa González.



[4] Primer cuaderno, folio 41.

[5] Primer cuaderno, folio 150.

[6] En un primer momento, el 17 de septiembre de 2018 dicha autoridad judicial avocó conocimiento de la presente acción de tutela, surtiéndose el trámite procesal correspondiente y dictándose la sentencia del 28 de septiembre de 2018, en la cual se concedió el amparo solicitado, dejó sin efectos los actos administrativos que dieron por finalizada la medida de protección al accionante, y ordenó a la UNP su restablecimiento. No obstante, en auto del 31 de octubre de 2018, la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá declaró la nulidad del trámite de tutela y ordenó rehacer la actuación al estimar que no se vinculó como terceros con interés a varias entidades y personas naturales dentro del proceso.

[7] Ibídem.

[8] Nayid Abu Fager Saenz, director de Derechos Humanos del Ministerio del Interior presentó el documento del 26 de noviembre de 2018. Primer cuaderno, folios 171 a 180.

[9] Andrés Felipe Vargas Torres Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Unidad Nacional de Protección, el 27 de noviembre de 2018. Segundo cuaderno, folios 186 a 255.

[10] Con una matriz del 50,55%.

[12] Sobre el particular, insistió que notificó al actor del acto administrativo que resolvió el recurso de reposición contra la Resolución No. 4437 de junio de 2018, mediante correo electrónico. Por otro lado, recalcó que los estudios de nivel de riesgo se realizan de manera individual a cada uno de los solicitantes de protección, que goza de reserva legal al abarcar información de otras entidades y organismos de seguridad del Estado y entrevistas a terceros.

[13] Sentencia del 28 de septiembre de 2018, primer cuaderno, folios 101 a 108,

[14] Lo anterior lo justifica sin más, citando los artículos 2.4.1.2.36, 2.4.1.2.37, 2.4.1.2.38, y 2.4.1.2.34 del Decreto 1066 de 2015, alusivas a la conformación y las funciones del CERREM y el GVP.

[15] Diana Carolina Santa Guerra, Profesional Especializado Grado 19, adscrita a la Oficina Jurídica de la Defensoría del Pueblo, en escrito de fecha del 27 de noviembre de 2018. Primer cuaderno, folios 264 y 265.

[16] No obstante, no hace mención concreta sobre cuales hechos.

[17] José Gustavo Medina Riveros, en documento allegado el 30 de noviembre de 2018. Primer cuaderno, folios 266 a 269.

[18] Primer cuaderno, folio 267.

[19] Para estudiar el presente caso tomó como precedente lo estimado en la sentencia T-707 de 2015.

[20] No especifica cuáles.

[21] Primer cuaderno, folios 306 a 328.

[22] Tercer cuaderno, folios 7 a 11.

[23] Tercer cuaderno, folio 10.

[24] Primer cuaderno, folio 1.

[25] Primer cuaderno, folios 83 a 85.

[26] Primer cuaderno, folios 86 a 96.

[27] Primer cuaderno, folio 38.

[28] Primer cuaderno, folio 29 a 31.

[29] Primer cuaderno, folio 32.

[30] Primer cuaderno, folios 24 a 28.

[31] Primer cuaderno, folios 22 y 23.

[32] Primer cuaderno, folios 34 y 35.

[33] Primer cuaderno, folios 36 y 37.

[34] Primer cuaderno, folio 6.

[35] Primer cuaderno, folio 79.

[36] Jaime Enrique Pinillos Ramírez, Director del Programa de Protección y Asistencia de la Fiscalía General de la Nación, en oficio del 04 de febrero de 2019. Primer cuaderno, folio 82 a 86.

[37] Edna Julieta Riveros González Jefe de la Oficina Jurídica (E) de la Procuraduría General de la Nación, en documento del 04 de febrero de 2019. Primer cuaderno, folios 87 a 90.

[38] Evelyn Julio Estrada, Directora Jurídica del Ministerio de Justicia y el Derecho, en escrito del 04 de febrero de 2019. Primer cuaderno, folios 91 a 97.

[39] Coronel Darío Enrique López Mosquera, Director de Protección y Servicios Especiales (E), en oficio del 04 de febrero de 2019. Primer cuaderno, folio 136 a 144.

[40] Primer cuaderno, folio 143.

[41] Primer cuaderno, folio 148

[42] Primer cuaderno, folios 36 a 51.

[43] Primer cuaderno, folios 57 a 62.

[44] Primer cuaderno, folios 63 a 74.

[45] Se precisa conocer la situación actual de cada accionante, y si recientemente han recibido alguna amenaza o se han visto envueltos en algún suceso que ponga en peligro su vida o integridad personal. En particular, definir si la UNP ya tiene el resultado del estudio sobre el nivel de amenaza o riesgo del señor Iván Hernández Mateus, ordenado por el juez de primera instancia en el proceso de tutela, y si como resultado del mismo, se ha restablecido o no el esquema de protección. También se requiere copia del informe de

“evaluación y/o revaluación” de nivel de riesgo validada en el escenario del Comité de Riesgo y Recomendaciones de Medidas -CERREM-, en virtud del cual la UNP decidió realizar el desmonte de la medida de seguridad, así como el acta de la sesión del CERREM mencionada en la Resolución No. 4437 del 11 de junio de 2018. En relación con los hechos presentados por el señor José Vicente Cañas Cardona, se le ordenó a la Fiscalía General de la Nación informar si a la fecha ha adelantado alguna acción tendiente a garantizar su seguridad dentro de los procesos penales en los que aparece como denunciante. Igualmente, se le solicitará un listado de todas las denuncias penales presentadas por el actor a la fecha, detallando el estado actual de cada proceso.

[46] Luz Angélica Vizcaino Solano Jefe de la Oficina Asesora Jurídica (E) de la Unidad Nacional de Protección, en documento del 11 de junio de 2019.

[47] Cuaderno principal, folio 46.

[48] Que son la entrevista individual, la zona donde reside y ejerce sus labores, el cargo que desempeña dentro de la organización, y la verificación de las amenazas que ha recibido el peticionario.

[49] Feliz Quiroz Moreno, Técnico II de la Fiscalía General de la Nación, en escritos del 6, 7 y 11 de junio de 2019 y Oscar Mauricio Amaya Vargas Fiscal 47 Especializado, en documento del 30 de mayo de 2019. Cuaderno principal, folios 70 a 120.

[50] Cuaderno principal, folio 86.

[51] Cuaderno principal, folio 87.

[52] En escrito del 30 de mayo de 2019. Cuaderno principal, folio 28 a 69.

[53] En auto de pruebas del 23 de mayo de 2019, se le solicitó al actor responder lo siguiente: “¿Ha sido víctima de algún incidente que pudiera representar un riesgo a su seguridad personal? ¿Ha presentado denuncias sobre estos incidentes recientes? Relacione y señale de manera específica los hechos con fechas exactas. “Subrayado fuera de texto”

[55] Sentencia T-473 de 2018, a partir de la sentencia T-102 de 1993.

[56] Constitución Política, artículos 34 y 73.

[57] Ibídem, artículos 28, 38, 44 y 46.

[58] Ibídem, artículos 7, 16, 18 y 19.

[59] Sentencia T-591 de 2013.

[60] Sentencia T-793 de 2003.

[61] Sentencia T-719 de 2003.

[62] Sentencia T-339 de 2010.

[63] Ibídem.

[64] Sentencia T-124 de 2015.

[65] Artículo 20 y 23. Declaración Universal de Derechos Humanos.

[66] Sentencia T-1191 de 2004, reiterada en la sentencia T-124 de 2015.

[67] Corte IDH. Caso Huilca Tcse vs. Perú, sentencia de 3 de marzo de 2005.

[68] Informe “Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos”, publicado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 30 de diciembre de 2017.

[69] Tales como la Organización Internacional del Trabajo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Confederación Sindical Internacional -CSI-, entre otras.

[70] Cfr.

[https://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/05/130430\\_colombia\\_sindicalismo\\_peligros\\_aw](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/05/130430_colombia_sindicalismo_peligros_aw). El artículo indica que América Latina siempre ha sido la región del mundo más antisindical; así mismo, asevera que en América Latina, Colombia sigue siendo el país más peligroso para ejercer esta actividad. Cfr. también <http://www.industrialunion.org/es/lideres-sindicales-de-colombia-sufren-amenazas-y-violencia>.

[71] Cfr. <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo>.

[72] Cfr.

<https://www.rcnradio.com/recomendado-del-editor/denuncian-asesinato-de-mas-de-3100-sindicalistas-en-los-ultimos-45-anos>.

[73] Cfr. <http://ail.ens.org.co/wp-content/uploads/sites/3/2018/02/Violencia-antisindical-impunidad-y-proteccion-a-sindicalistas-en-Colombia-1.pdf>.

[74] Dicha cifra fue reportada por la Defensoría del Pueblo en agosto de 2018. Sin embargo, se debe precisar que no existe un índice unificado de asesinatos de activistas sociales en Colombia.

[75] Corte IDH. Caso defensores de derechos humanos vs. Guatemala, sentencia de 28 de agosto de 2014.

[76] En principio la Ley 418 de 1997 creó un programa de protección para personas que se encuentren en situación de riesgo inminente en contra de su vida, integridad personal, seguridad y libertad.

[77] Artículo 10, Decreto 4912 de 2011. Contempla como medidas de prevención los planes de contingencia, curso de autoprotección, patrullaje y la publicación de la revista policial.

[79] Artículo 3 numeral 20 y 22, y artículo 6 numeral 9, ibídem.

[80] Artículo 11, ibídem.

[81] Decreto 1066 de 2015, artículo 2.4.1.2.6. “Protección de personas en situación de riesgo extraordinario o extremo. Son objeto de protección en razón del riesgo: ...3. Dirigentes o activistas sindicales”

[82] Artículo 85, Constitución Política de Colombia.

[83] Sentencia T-199 de 2019.

[84] Sentencia T-224 de 2014.

[85] La sentencia T-224 de 2014, determinó que la Unidad debe dar “a conocer las razones por las cuales su nivel de riesgo y amenaza ha disminuido, porque en tal caso se puede atentar su vida e integridad personal”.

[86] Sentencia T-224 de 2014.

[87] Sentencia T-123 de 2019.

[88] Sentencia T-279 de 1994.

[89] La sentencia C-951 de 2014 aclaró que el rechazo de las peticiones irrespetuosas es excepcional y de interpretación restringida, ya que la administración no puede “tachar toda solicitud de irreverente o descortés con el fin de sustraerse de la obligación de responder las peticiones”.

[90] Sentencia T-415 de 1999.

[91] Artículo 15, Ley 1755 de 2015.

[92] Ibídem.

[93] Sentencia T-154 de 2018.

[94] Sentencia T-814 de 2005 y T-101 de 2014.

[95] Sentencias T-481 de 1992, T-997 de 1999, T-377 de 2000, T-1160A de 2001, T-220 de 1994, T-628 de 2002, T-669 de 2003.

[96] Sentencia T-610 de 2008. Reiterada en la sentencia C-077 de 2017.

[97] Sentencia T-058 de 2018.

[98] Sentencia T-323 de 2016.

[99] Sentencia T-183 de 2013.

[100] Artículo 229, Ley 1437 de 2011.

[101] Sentencia T-376 de 2016.

[102] Sentencias T-123 de 2019, T-473 de 2018, T-411 de 2018, T-707 de 2015, T-124 de 2015 y T-224 de 2014.

[103] Sentencia T-707 de 2015.

[104] Cuaderno principal, folios 84 a 86.

[105] Cuaderno principal, folios 88 y 89.

[106] La única denuncia presentada por el actor data del 15 de marzo de 2011.

[107] Por la presencia del Grupo Armado Organizado (GAO) “clan del golfo” en el municipio de Barrancabermeja

[109] Primer cuaderno, folio 69.

[110] Con una matriz del 45,00%.

[111] Cuaderno principal, folios 142 a 176.

[112] Artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015.

[113] Primer cuaderno, folios 97 y 98.

[114] El artículo 24 de la Ley 1437 de 2011 establece que sólo tendrán carácter reservado las informaciones y documentos expresamente sometidos a reserva por la Constitución o la ley.

[115] Cuaderno principal, folio 2.

[116] Primer cuaderno, folios 139 y 141.

[117] Cuaderno principal, folio 60