

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Aprobado Mediante Acta de Sala No. 680

Magistrada Ponente: MATILDE LEMOS SANMARTÍN

Arauca, noviembre veinticuatro (24) del año dos mil veintitrés (2023)

RADICADO: 81-736-31-84-001-2023-00624-01
RAD. INTERNO: 2023-00455
ACCIÓN: TUTELA DE SEGUNDA INSTANCIA
ACCIONANTE: FANNY YADIRA FERNÁNDEZ TORRES a través de JOSÉ LUIS LASSO FONTECHA Personero Municipal de Saravena
ACCIONADOS: UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN y MINISTERIO DEL INTERIOR.
ASUNTO: IMPUGNACIÓN DE TUTELA

OBJETO DE LA DECISIÓN

Decide esta Corporación la impugnación interpuesta por la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN (*en adelante UNP*) contra la sentencia de octubre 13 de 2023, proferida por el Juez Promiscuo de Familia de Saravena¹, mediante la cual tuteló los derechos fundamentales de FANNY YADIRA FERNÁNDEZ TORRES y dictó otras disposiciones.

ANTECEDENTES

El Personero del Municipio de Saravena, actuando en nombre de FANNY YADIRA FERNÁNDEZ TORRES, promovió² acción de tutela contra la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN y el MINISTERIO DEL INTERIOR, asegurando que la actora se encuentra en una situación de alto riesgo y vulnerabilidad al desempeñarse como periodista de la emisora comunitaria Sarare F.M. Stereo 88.3 y secretaria del Concejo Municipal de Saravena.

¹ Dr. Gerardo Ballesteros Gómez.

² Cdno digital del juzgado, ítem 1, fls. 4 a 12.

Indicó, que en el año 2021 la señora FERNÁNDEZ TORRES interpuso una denuncia ante esa Personería por amenazas contra su vida e integridad personal realizadas por sujetos indeterminados, la cual fue remitida oportunamente a la Fiscalía Seccional de Saravena para que se adelantaran las investigaciones pertinentes.

Dijo, que el 29 de agosto de 2023 la accionante formuló otra denuncia manifestando *"haber recibido [ese día] a las 5.40 a.m. en el desplazamiento de su lugar de residencia al lugar de trabajo en la Emisora comunitaria Sarare F.M. Stereo amenazas ya que fue interceptada por 2 sujetos que se movilizaban en una motocicleta quienes vestían de chaquetas negras y cascos cerrados quienes le indicaron de manera directa "Evite hablar por esa emisorucha de política y más de los candidatos de ustedes" además que ellos estaban vigilando todos los movimientos y que ellos pertenecían al frente Décimo de las FARC, sabían de los otros trabajos que realizó, que hiciera caso o me atuviera a las consecuencias, yo me quede paralizada y no les respondí nada"*. Refirió, adicionalmente, que el original de esa denuncia fue sustraído o hurtado de las instalaciones de la Personería, y que lo denunció a la Fiscalía General de la Nación.

Expuso, también, que el 30 de agosto siguiente solicitó a la UNP la adopción de medidas de emergencia por riesgo inminente y excepcional para varias personas residentes del municipio de Saravena, entre ellas, FANNY YADIRA FERNÁNDEZ TORRES, y que tal petición la reiteró con respecto a la accionante el 7 de septiembre de 2023, resaltando la necesidad y urgencia de la asignación de tales medidas.

Añadió, que la actora le informó que *"el 15 de septiembre de 2023 a las 9 y 35 de la noche cuando [ella] se acercó al barrio ciudad jardín a buscar a su hija que estaba jugando un partido de Basquetbol en el momento en que se dirigían a su residencia fueron perseguidas por personas motorizadas que rondaron su casa durante los días siguientes de fin de semana días en los cuales [ella] y su hija estuvieron confinadas por miedo y advertencias de movimientos extraños hechas por sus vecinos vía telefónica"*.

Manifestó, que el 18 de septiembre de 2023 radicó ante la Fiscalía Décima Seccional de Saravena un escrito poniendo de presente las amenazas recibidas por la señora FERNÁNDEZ TORRES el día 29 de agosto y los hechos acaecidos el 15 de septiembre siguiente y, añadió, que el 21 de ese último mes envió un oficio a la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN exponiendo lo ocurrido y solicitando se realizara lo más pronto posible la evaluación y asignación de medidas de protección a la accionante.

Con base en lo expuesto, pidió el amparo de los derechos fundamentales a la vida, integridad personal, seguridad, libertad de locomoción, trabajo e igualdad de FANNY YADIRA FERNÁNDEZ TORRES para que, en consecuencia, se ordene a la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN - UNP- *"que en los trámites de adopción de medidas de protección actúe de manera proactiva [y] sin dilaciones injustificadas... absteniéndose de dejar a la... [accionante] sin asignación de esquema de protección"*.

Como medida provisional solicitó, se ordene a la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN asigne inmediatamente un esquema de protección de emergencia a la actora para evitar un perjuicio irremediable a su vida, integridad personal y libertad.

Anexó a su escrito copia de: (i) cédula de ciudadanía de la señora FERNÁNDEZ TORRES³; (ii) denuncia⁴ instaurada por la actora el 29 de agosto de 2023 ante esa Personería Municipal; (iii) solicitudes para la adopción de medidas de emergencia elevadas el 30 siguiente⁵ y el 7 de septiembre⁶ al Director de la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN a favor de la accionante, y; (iv) denuncia penal⁷ formulada ante la Fiscalía Décima Seccional de Saravena el 2 de septiembre de 2023 por la sustracción o hurto de la denuncia instaurada por la tutelante.

Además, allegó copia de: (v) certificaciones expedidas por los Presidentes de la Corporación de Periodistas de Arauca -COPAR⁸, Emisora Sarare F.M. Stereo⁹ y Concejo Municipal¹⁰ de Saravena los días 1º, 4 y 18 de septiembre de 2023, respectivamente, donde consta que FANNY YADIRA se encuentra afiliada a COPAR; es locutora de la estación radial Sarare F.M. y Secretaria General del Concejo, y; (vi) oficios fechados 18¹¹ y 21¹² de septiembre dirigidos a la Fiscalía y UNP, poniendo en conocimiento los hechos ocurridos el 15 de septiembre.

SINOPSIS PROCESAL

Presentado el escrito de tutela el asunto fue asignado por reparto al Juzgado Promiscuo de Familia de Saravena el 2 de octubre de 2023¹³, Despacho que le imprimió trámite ese mismo día¹⁴ y procedió a: admitir la acción contra la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN y el

³ Cdno digital del juzgado, ítem 1, fl. 16.

⁴ Cdno digital del juzgado, ítem 1, fls. 24 y 25.

⁵ Cdno digital del juzgado, ítem 1, fls. 26 y 27.

⁶ Cdno digital del juzgado, ítem 1, fls. 22 y 23.

⁷ Cdno digital del juzgado, ítem 1, fls. 28 y 29.

⁸ Cdno digital del juzgado, ítem 1, fl. 20.

⁹ Cdno digital del juzgado, ítem 1, fl. 15.

¹⁰ Cdno digital del juzgado, ítem 1, fls. 13 y 14.

¹¹ Cdno digital del juzgado, ítem 1, fls. 18 y 19.

¹² Cdno digital del juzgado, ítem 1, fl. 17.

¹³ Cdno digital del juzgado, ítem 2.

¹⁴ Cdno digital del juzgado, ítem 3.

MINISTERIO DEL INTERIOR; negar la medida provisional deprecada; solicitar a los accionados que en el término de dos (2) días rindieran informe sobre los hechos constitutivos de la acción, y; tener como pruebas los documentos aportados con el escrito introductorio.

CONTESTACIÓN DE LAS AUTORIDADES ACCIONADAS.

1. El MINISTERIO DEL INTERIOR planteó¹⁵, que no está legitimado en la causa por pasiva toda vez que no ha vulnerado los derechos fundamentales de la parte accionante, motivo por el cual solicitó su desvinculación de la acción constitucional.

2. El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN -UNP-¹⁶, mediante escrito de octubre 4 de 2023, solicitó declarar improcedente el presente amparo como quiera que la entidad no ha vulnerado derechos de la actora, por el contrario, ha realizado todas las actuaciones dentro del marco legal que rige a la entidad.

Indicó que la petición de medidas de protección de la accionante fue remitida al Grupo de Servicio al Ciudadano de la UNP, el cual contestó que *"el 27 de septiembre de 2023 se solicitó estudio de nivel de riesgo al CTAR bajo MEM23-00047349 en favor de la señora FANNY YADIRA FERNÁNDEZ TORRES, identificada con CC 27881421 y se informó de lo actuado a la precitada a la dirección de correo electrónico sofyste1309@gmail.com"*

Aseveró, que el Decreto 4065 de 2011 creó la UNP y estableció su objetivo y estructura como entidad adscrita al Ministerio del Interior, y; el artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015 determinó el procedimiento para la adopción de medidas de seguridad, dentro del cual el Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información – CTRAI recopila y analiza el caso y lo entrega al Grupo de Valoración Preliminar, el cual conceptúa sobre el nivel de riesgo y las medidas de protección idóneas ante el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM, y; este último, realiza las respectivas recomendaciones al Director de la UNP, quien finalmente en acto administrativo decide adoptar las medidas de prevención y protección y las recomendaciones del CERREM.

Aclaró, que el estudio de nivel de riesgo *"por ser detallado y técnicamente especializado, tiene unos términos para su elaboración, validación y ponderación"*; que su marco legal *"contempla como plazo máximo para la realización del Estudio de Nivel de Riesgo, en la etapa que le*

¹⁵ Cdno digital del juzgado, ítem 5.

¹⁶ Cdno digital del juzgado, ítem 7.

competente al GVP [Grupo de Valoración Preliminar], un término de 30 días hábiles contados estos a partir del momento en que el solicitante expresa su consentimiento por escrito para tal fin”, y; que después de surtido ese trámite ante el GVP, el asunto pasa a analizarse por el CERREM, quien también cuenta con un término para estudiar la información, validar la ponderación del nivel del riesgo y recomendar al Director de la UNP las medidas idóneas a implementar.

Enfatizó que las medidas que se otorgan en el programa de protección que lidera la UNP deben agotar la ruta ordinaria previamente descrita, toda vez que por disposición legal solo el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM es el que puede recomendar las medidas idóneas en cada caso.

De otro lado, señaló, que esta acción constitucional es improcedente por falta de agotamiento del requisito de subsidiariedad, y; que la señora FERNÁNDEZ TORRES con este amparo simplemente pretende obviar los procedimientos administrativos fijados por el legislador para la asignación de medidas de protección, pues la UNP ya está evaluando su nivel de riesgo y aún se encuentra dentro de los plazos para culminar su estudio.

En suma, pidió se declare la improcedencia de la tutela.

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA¹⁷

El Juzgado Promiscuo de Familia de Saravena, mediante providencia de octubre 13 de 2023, concedió la protección de los derechos fundamentales a la vida, salud, libertad de locomoción, mínimo vital e igualdad de FANNY YADIRA FERNÁNDEZ TORRES, y en consecuencia dispuso:

*"SEGUNDO. - **ORDENAR** a la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN que dentro del término máximo de **cuarenta y ocho (48) horas**, siguientes a la notificación de la presente providencia, si aún no lo ha hecho, y dentro del marco de sus competencias administrativas, legales y funcionales inicien todos los trámites necesarios y requeridos para que le sea suministrado el esquema de seguridad correspondiente a la señora Fanny Yadira Fernández Torres.*

*TERCERO. – **NOTIFICAR** a las partes... (...)"*. (resaltado del texto original).

Indicó el *a quo*, que en el plenario estaba acreditado que la actora funge como periodista de la emisora comunitaria Sarare; que reside en el municipio de Saravena, y; que ha recibido amenazas contra su vida, hechos que ya puso en conocimiento de la Policía, la Fiscalía y la

¹⁷ Cdno digital del juzgado, ítem 8.

UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN, con la finalidad que le brindaran las garantías necesarias para su protección personal.

Consideró, además que, si bien existen elementos de prueba que permiten inferir que la integridad personal de la señora FERNÁNDEZ TORRES puede estar en peligro, es a la UNP a quien le corresponde a través de sus estudios técnicos determinar el nivel de riesgo al que ella se encuentra realmente expuesta.

No obstante, lo anterior, también aclaró que, aunque la UNP ya inició el estudio de riesgo de la accionante, eso no significa que se le deba dejar sin un esquema de seguridad provisional, porque en razón a su profesión de periodista está en una situación de alto riesgo y vulnerabilidad en estos momentos.

Adicionalmente, precisó, que la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN sí estaba vulnerando los derechos fundamentales invocados a favor de FANNY YADIRA FERNÁNDEZ TORRES, toda vez que esa entidad si bien informó que haría el estudio de riesgo correspondiente para asignarle un esquema de seguridad no se lo ha suministrado todavía, a pesar que la solicitud de medidas de protección se formuló el 30 de agosto del presente año.

IMPUGNACIÓN¹⁸

Inconforme con la decisión adoptada por el juez de instancia, el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN -UNP- la impugnó en octubre 20 de 2023 argumentando, que el estudio de nivel de riesgo por ser detallado y técnicamente especializado cuenta con unos términos para su elaboración, validación y ponderación, y; que la ley para la etapa que le compete al Grupo de Valoración Preliminar “GVP” otorgó un plazo máximo de 30 días hábiles. Expuso, además, que después de agotado el trámite ante el GVP, el asunto pasa a revisión del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM, que también cuenta con un término para analizar el caso y recomendar al Director de la UNP las medidas idóneas a implementar.

Puntualizó, que el estudio de nivel de riesgo de la señora FERNÁNDEZ TORRES inició el 5 de octubre de 2023, y que aún se encuentra dentro del plazo establecido en el Decreto 1066 de 2015 para su elaboración.

¹⁸ Cdno digital del juzgado, ítem 10.

Refirió, también, que el único competente para recomendar las medidas asignadas a los beneficiarios del programa de protección de la UNP es el CERREM, y; que la Corte Constitucional ha sido clara y enfática en señalar que corresponde a esa autoridad administrativa determinar el nivel de riesgo del peticionario, así como las medidas de seguridad a implementar, de ahí que por medio de la acción de tutela no es procedente que se concedan medidas de protección, pues éstas deben estar precedidas de estudios técnicos.

Destacó finalmente que es indispensable que se reconozca esa competencia, porque todas las medidas de protección deben adoptarse en razón a un estudio de nivel de riesgo, donde no solo se tienen en cuenta las manifestaciones hechas por los peticionarios sino también los *ítems de "población, antecedentes personales de riesgo, análisis de contexto, permanencia en el sitio de riesgo, desplazamientos, vulnerabilidad asociada al entorno social, entorno en donde desarrolla actividades y/o trabajo, entorno social y comunitario."* En consecuencia, pidió se revoque el fallo de primera instancia.

CONSIDERACIONES

Esta Sala de Decisión es competente para conocer la impugnación del fallo proferido por el Juzgado Promiscuo de Familia de Saravena, fechado 13 de octubre de 2023, conforme al artículo 31 del Decreto 2591 de 1991, cuyo conocimiento se asumirá ya que dentro del término de ejecutoria la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN -UNP- indicó oponerse a la decisión.

La acción de tutela ha sido instituida como mecanismo ágil y expedito para que todas las personas reclamen ante los jueces de la República la protección de sus derechos fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción de cualquier autoridad pública o de los particulares, en los casos previstos en la ley.

1. Procedencia de la acción tutela.

No cabe duda que desde antaño ha sido enfática la posición jurisprudencial de las altas cortes en precisar la específica y restringida finalidad que el art. 86 de la Constitución Nacional le otorga a la acción de tutela, que no es otra distinta a la de consagrarla para la protección inmediata de derechos constitucionales fundamentales, así como su naturaleza subsidiaria y residual, en virtud de la cual no tiene cabida cuando existan otros mecanismos de defensa judicial, eso sí, siempre y cuando estos resulten eficaces para la protección de los derechos fundamentales afectados, conforme al apremio que demanda su protección.

En los casos en que se invoca la protección de los derechos fundamentales a la vida, la integridad y seguridad personal, a propósito de la adopción de medidas de protección brindadas por el Estado a un ciudadano, la Corte Constitucional ha sostenido constantemente que la tutela es un mecanismo de defensa judicial plausible, aun cuando existan otros medios en la jurisdicción contenciosa administrativa para censurar las actuaciones de las respectivas autoridades, como la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, ya que en virtud de las condiciones especiales de las personas que reclaman la protección y las circunstancias apremiantes de seguridad que atraviesan, el medio de defensa de la jurisdicción contenciosa administrativa resulta ineficaz, pues la duración del trámite puede conducir incluso a una interferencia grave del derecho fundamental a la vida.

La jurisprudencia del máximo Tribunal Constitucional así lo ha expresado al referir que: *"en principio, la tutela no procede contra las decisiones de la UNP en materia de esquemas de protección, puesto que las mismas pueden impugnarse ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Con todo, esta Corporación ha sostenido que, en casos como el analizado, dicho mecanismo no resulta idóneo ni eficaz, en tanto, la discusión no se limita a un simple juicio de legalidad de lo resuelto, sino que involucra la protección de la vida misma. De ahí que, resulte irrazonable y desproporcionado exigir al interesado que agote ese tipo de trámites, cuando su situación de seguridad eventualmente podría agravarse, ante el considerable tiempo que los mismos pueden tardar en resolverse"*¹⁹.

Entonces, de lo anteriormente transcrito se colige sin esfuerzo, que el mecanismo alterno que brinda el ordenamiento jurídico para la protección de los derechos que se solicitan vía acción de tutela debe ser idóneo y eficaz, pues de no serlo, la acción constitucional procede como medio judicial de protección de los derechos fundamentales.

2. El derecho a la seguridad personal y la protección a los periodistas.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha resaltado y reconocido que el derecho a la seguridad personal es fundamental, y que su estructuración como garantía *iusfundamental* dentro de nuestro ordenamiento jurídico surge de la lectura sistemática de la Constitución Política cuando, en primer lugar, establece en su art. 2º como obligación en cabeza de las autoridades de la República el deber de *"proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades"*, consagración que

¹⁹ Ver entre otras, la Sentencia T-399 de 2018, M.P. Dra. Gloria Stella Ortiz Delgado; Sentencia T-123 de 2019, M.P. Dr. Luis Guillermo Guerrero Pérez; Sentencia T-002 de 2020, M.P. Dra. Cristina Pardo Schlesinger.

privilegia los derechos fundamentales de todos los habitantes del territorio nacional, y obliga al Estado a promover todas las acciones que sean necesarias para brindar protección adecuada frente a eventuales riesgos a que estos se vean sometidos. Además, en virtud de lo normado en los artículos 11 y 12 del citado texto, que consagran los derechos a la vida y a la dignidad humana, surge como perentoria obligación del Estado proteger la esfera individual de la cual es titular el ciudadano y amparar la expectativa legítima de no sufrir ningún tipo de afectaciones que alteren su integridad personal, afectiva y emocional.²⁰

Así lo iteró el alto Tribunal en sentencias T-719 de 2003²¹ y T-1101 de 2008²², donde concluyó que la seguridad personal es un valor constitucional de enorme relevancia, toda vez que en buena parte de su efectivo aseguramiento depende la posibilidad de goce de los demás derechos fundamentales, aunado a que la labor protectora de las autoridades ha sido la de proveer de manera efectiva las condiciones mínimas de seguridad que posibilitan la existencia de los individuos en sociedad "*sin estar expuestos a riesgos extraordinarios de recibir daños en su persona*";²³ así se expresó el máximo Tribunal de la justicia constitucional:

"1. La obligación de identificar el riesgo extraordinario que se cierne sobre una persona, una familia o un grupo de personas, así como la de advertir oportuna y claramente sobre su existencia a los afectados. Por eso, no siempre es necesario que la protección sea solicitada por el interesado. 2. La obligación de valorar, con base en un estudio cuidadoso de cada situación individual, la existencia, las características (especificidad, carácter individualizable, concreción, etc.) y el origen o fuente del riesgo que se ha identificado. 3. La obligación de definir oportunamente las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar que el riesgo extraordinario identificado se materialice. 4. La obligación de asignar tales medios y adoptar dichas medidas, también de manera oportuna y en forma ajustada a las circunstancias de cada caso, en forma tal que la protección sea eficaz. 5. La obligación de evaluar periódicamente la evolución del riesgo extraordinario, y de tomar las decisiones correspondientes para responder a dicha evolución. 6. La obligación de dar una respuesta efectiva ante signos de concreción o realización del riesgo extraordinario, y de adoptar acciones específicas para mitigarlo o paliar sus efectos. 7. La prohibición de que la Administración adopte decisiones que creen un riesgo extraordinario para las personas en razón de sus circunstancias, con el consecuente deber de amparo a los afectados".

En lo que a nuestro caso interesa, tenemos, que la Corte Constitucional en la sentencia T-040 de 2023, expuso que una de las prerrogativas propias de los derechos a la libertad de prensa y de expresión es la protección de la seguridad personal, la vida y la integridad de los periodistas, y que por ello los tratados y convenios internacionales que garantizan estos derechos establecen el deber de los Estados de salvaguardar a quienes ejercen la labor del periodismo.

²⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-1101 del 6 de noviembre de 2008, M.P. Dr. Humberto Antonio Sierra Porto.

²¹ Reiterada en Sentencia T-339 de 2010 del 11 de mayo de 2010, M.P. Dr. Juan Carlos Henao Pérez.

²² M.P. Dr. Humberto Antonio Sierra Porto.

²³ Corte Constitucional, Sentencia T-713 de 2003, M.P. Dr. Jaime Araújo Rentería.

En dicha providencia la guardianera de la Constitución citó la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos del año 2000, que dispone que "[e]l asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada", y agregó que ese Tribunal ha destacado tres (3) aspectos relevantes que deben evaluarse cuando se pretende analizar el nivel de riesgo de un periodista que se dedica a la difusión de información, expresión u opinión en asuntos políticos, sociales o a la denuncia de situaciones ilegales, los cuales son:

*"(i) **Perfil del comunicador:** se refiere al hecho de que la autoridad debe valorar el tipo de audiencia a la que se dirige el periodista y el nivel de difusión de los contenidos informativos o de opinión que presenta. En consecuencia, debe tener en cuenta si el periodista cuenta con respaldo institucional para ejercer su profesión, por cuanto quienes suelen ser víctimas de amenazas en mayor grado son aquellos que realizan sus labores sin el apoyo de un gran medio de comunicación.*

*"(ii) **Contenido de la información u opinión que difunde:** en concreto, la autoridad competente debe evaluar si se trata de un contenido de carácter político, social o ideológico que implique un riesgo particular al periodista. Ello, puesto que se encuentra en un mayor grado de riesgo aquel que divulga información en un contexto de violencia o polarización política.*

*"(iii) **Contexto del lugar en el cual se desempeña el periodista:** la autoridad administrativa debe analizar si el periodista ejerce su profesión en un contexto marcado por la violencia política y armada, pues, de ser así, los medios locales y regionales son más propensos a sufrir agresiones, presiones o persecuciones por parte de actores del conflicto".*

3. Facultades extra y ultra petita del Juez Constitucional.

La Corte Constitucional en sentencia T-310 de 1995 manifestó, que la labor del juez no debe circunscribirse únicamente a las pretensiones que cualquier persona exponga en la respectiva demanda, sino que el ejercicio de su función debe estar encaminada a garantizar la vigencia y la efectividad de los preceptos constitucionales relativos al amparo inmediato y necesario de los derechos fundamentales, por lo que precisó:

"Para la Sala es claro que, dada la naturaleza de la presente acción, la labor del juez no debe circunscribirse únicamente a las pretensiones que cualquier persona exponga en la respectiva demanda, sino que su labor debe estar encaminada a garantizar la vigencia y la efectividad de los preceptos constitucionales relativos al amparo inmediato y necesario de los derechos fundamentales. En otras palabras, en materia de tutela no sólo resulta procedente sino que en algunas ocasiones se torna indispensable que los fallos sean extra o ultra petita. Argumentar lo contrario significaría que si, por ejemplo, el juez advierte una evidente violación, o amenaza de violación de un derecho fundamental como el derecho a la vida, no podría ordenar su protección, toda vez que el peticionario no lo adujo

expresamente en la debida oportunidad procesal. Ello equivaldría a que la administración de justicia tendría que desconocer el mandato contenido en el artículo 2o superior y el espíritu mismo de la Constitución Política, pues -se reitera- la vigencia de los derechos constitucionales fundamentales es el cimiento mismo del Estado social de derecho.”

Tesis que la Corte Suprema reiteró en recientemente proveído de marzo 2 de 2022, al sostener:

"En tal virtud, y comoquiera que el juez constitucional está revestido de amplias facultades oficiosas que debe asumir de manera activa para brindar la adecuada protección a las garantías constitucionales de las personas, al punto de que puede fallar extra o ultra petita esta Sala de la Corte amparará las mencionadas prerrogativas superiores del accionante, toda vez que así lo ha adoctrinado la Corte Constitucional, entre otras, en sentencia SU195 de 2012, a través de la cual indicó:

En cuanto a la posibilidad de que los fallos puedan ser extra y ultra petita en materia de tutela, esta Corte de manera pacífica ha señalado que el juez de tutela puede al momento de resolver el caso concreto conceder el amparo incluso a partir de situaciones o derechos no alegados, atendiendo la informalidad que reviste el amparo y además quien determina los derechos fundamentales violados. Así, desde los primeros pronunciamientos se ha sentado esta posición, toda vez que conforme a la condición sui generis de esta acción, la labor de la autoridad judicial no puede limitarse exclusivamente a las pretensiones invocadas por la parte actora, sino que debe estar encaminada a garantizar el amparo efectivo de los derechos fundamentales”²⁴.

4. Principio de congruencia.

Con respecto a este principio, se precisará, que se encuentra establecido en el artículo 281 del Código General del Proceso, normatividad aplicable a las acciones de tutela en virtud de la remisión analógica prevista en el artículo 2.2.3.1.1.3.²⁵ del Decreto 1069 de 2015, modificado por el Decreto 1983 de 2017, y que ha sido definido por la Corte Suprema de Justicia como *"una expresión del debido proceso y el derecho de defensa, que se manifiesta en la obligación del juez de adecuar la definición del juicio a las pretensiones y hechos planteados en la demanda inicial, a las excepciones y circunstancias fácticas presentadas por la contraparte, así como a lo alegado por las partes en las oportunidades procesales pertinentes”²⁶.*

De igual manera, se aprecia, que dicha Corporación en la sentencia SL2808-2018 dijo, que existen dos tipos de congruencia en las sentencias, la primera, denominada *"congruencia externa”, según la cual «toda sentencia debe tener plena coincidencia entre lo resuelto, en un*

²⁴ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, Sentencia del 2 de marzo de 2022, Rad. 65.962, STL3292-2022, M.P. Dr. Iván Mauricio Lenis Gómez

²⁵ De los principios aplicables para interpretar el procedimiento previsto por el Decreto 2591 de 1991. *“Para la interpretación de las disposiciones sobre trámite de la acción de tutela previstas por el Decreto 2591 de 1991 se aplicarán los principios generales del Código de General del Proceso, en todo aquello en que no sean contrarios a dicho decreto. (...)”*

²⁶ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, Sala de Descongestión No. 2, Sentencia del 17 de julio de 2023, Rad. 91.963, SL1928-2023, M.P. Dra. Cecilia Margarita Durán Ujueta.

juicio o recurso, con la litis planteada por las partes, en la demanda respectiva y en la contestación, sin omitir o introducir aspectos ajenos a la controversia» y, la segunda, la llamada "congruencia interna", que «exige armonía y concordancia entre las conclusiones judiciales derivadas de las valoraciones fácticas, probatorias y jurídicas implícitas en la parte considerativa, con la decisión plasmada en la parte resolutive».²⁷

5. Decisión a adoptar.

Descendiendo al asunto que concita la atención de esta Corporación, tenemos, que el Personero de Saravena, actuando en nombre de FANNY YADIRA FERNÁNDEZ TORRES, pretende se protejan sus derechos fundamentales, que en su sentir son vulnerados por la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN al no adoptar prontamente medidas de protección a favor de la actora, quien se encuentra en una situación de alto riesgo y vulnerabilidad al desempeñarse como periodista de la emisora comunitaria Sarare F.M. Stereo 88.3 y secretaria del Concejo Municipal de esa ciudad.

En virtud de los hechos precedentemente señalados y teniendo en cuenta la documental obrante en la actuación y la jurisprudencia previamente citada, se tiene, que: (i) FANNY YADIRA FERNÁNDEZ TORRES es locutora y periodista de la emisora Sarare F.M. Stereo²⁸; Secretaria General del Concejo Municipal de Saravena²⁹, y está afiliada a la Corporación de Periodistas de Arauca -COPAR, a la Federación Colombiana de Periodistas -FECOLDER, y a la Federación Internacional de Periodistas³⁰; (ii) el 29 de agosto de esta anualidad³¹, formuló denuncia ante la Personería del Municipio de Saravena por amenazas recibidas ese día por dos sujetos que dijeron pertenecer al frente Décimo de las Farc; (iii) los días 30 de agosto³² y 7 de septiembre³³ del año en curso, el Personero de Saravena solicitó al Director de la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN la adopción de medidas de emergencia por riesgo inminente y excepcional a favor de la accionante; (iv) los días 18³⁴ y 21³⁵ de septiembre siguientes la actora puso en conocimiento de la Fiscalía y la UNP los hechos ocurridos el 15 de ese mismo mes, cuando fue perseguida junto con su hija por unos sujetos que se movilizaban en una motocicleta, y; (v) el 2 de octubre de 2023, presentó acción de tutela contra la UNP, atendida su omisión en asignarle medidas urgentes de protección.

²⁷ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, Sentencia del 4 de julio de 2018, Rad. 69.550, SL2808-2018, M.P. Dra. Clara Cecilia Dueñas Quevedo.

²⁸ Cdno digital del juzgado, ítem 1, fl. 15.

²⁹ Cdno digital del juzgado, ítem 1, fls. 13 y 14.

³⁰ Cdno digital del juzgado, ítem 1, fl. 20.

³¹ Cdno digital del juzgado, ítem 1, fls. 24 y 25.

³² Cdno digital del juzgado, ítem 1, fls. 26 y 27.

³³ Cdno digital del juzgado, ítem 1, fls. 22 y 23.

³⁴ Cdno digital del juzgado, ítem 1, fls. 18 y 19.

³⁵ Cdno digital del juzgado, ítem 1, fl. 17.

El Juzgado Promiscuo de Familia de Saravena admitió la acción, mediante providencia de octubre 2, y negó la medida provisional deprecada, consistente en la asignación de un esquema de protección de emergencia.

Posteriormente, el 13 de octubre de 2023, profirió fallo de primera instancia, donde resolvió conceder el amparo constitucional solicitado por la accionante y ordenar a la UNP que, en el término de 48 horas siguientes a la notificación de esa providencia, si no la había hecho *“inici[ara] todos los trámites necesarios y requeridos para que le [fuese] suministrado el esquema de seguridad correspondiente a la señora FANNY YADIRA FERNÁNDEZ TORRES”*.

La UNP manifestó su inconformidad contra la anterior decisión solicitando su revocatoria y aduciendo que el artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015 determinó el procedimiento para la adopción de medidas de seguridad; que en este caso deben atenderse los términos allí señalados, y; que el estudio de nivel de riesgo de la señora FERNÁNDEZ TORRES inició el 5 de octubre de 2023, encontrándose todavía dentro del plazo establecido en el Decreto 1066 de 2015 para su elaboración.

Corolario de lo anterior, el Despacho ponente se comunicó al abonado telefónico 314-3053454 y en conversación con FANNY YADIRA FERNÁNDEZ TORRES pudo establecer³⁶, que a la fecha la UNP no le ha asignado ningún esquema de seguridad ni notificado alguna decisión que decida sobre su estudio de nivel de riesgo, y que incluso aún le están pidiendo información respecto a las denuncias que ella instauró.

5.1. El procedimiento ordinario para determinar el nivel de riesgo.

En atención a lo expuesto, conviene precisar, que el Decreto 1066 de 2015³⁷ modificado por el Decreto 1139 del 23 de septiembre de 2021³⁸, establece el procedimiento ordinario que se debe adelantar para acceder a un esquema de protección, además del seguimiento a la implementación de las medidas adoptadas, la revaluación anual del nivel de riesgo y de las acciones realizadas, si las circunstancias de variación del peligro lo ameritan, consignando en su texto literal lo siguiente:

³⁶ Cdno digital del Tribunal, ítem 7.

³⁷ Por medio del cual se expidió el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior.

³⁸ Por el cual se modifica algunos artículos del Libro 2, Parte 4, Título 1, Capítulos 2, 3, 4, y 5 y un artículo del título 3, Capítulo 7 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, en lo que hace referencia a los Programas de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades

"(...) **ARTÍCULO 14.** Modifíquese el artículo 2.4.1.2.40. del Libro 2, Parte 4, Título 1, Capítulo 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario, Sector Administrativo del Interior, el cual quedará así:

"ARTÍCULO 2.4.1.2.40. Procedimiento ordinario del programa de protección. El procedimiento ordinario del programa de protección es el siguiente:

1. Recepción de la solicitud de protección y diligenciamiento del formulario de solicitud de inscripción con la verificación de los requisitos mínimos establecidos.
2. Análisis de la pertenencia del solicitante a la población objeto del programa de protección y existencia del nexo causal entre el riesgo y la actividad que este desarrolla.
3. Inicio del procedimiento de evaluación del riesgo por parte del CTAR.
- 4. Presentación del resultado de la evaluación del riesgo al CERREM en un plazo no mayor de 30 días hábiles, contados a partir del momento en que el solicitante expresó su consentimiento para la vinculación al programa.**
5. Análisis, valoración del caso y recomendación de medidas por parte del respectivo comité.
6. Adopción de la recomendación del respectivo comité por parte del Director de la Unidad Nacional de Protección, mediante acto Administrativo motivado.
7. El contenido del acto administrativo de que trata el numeral anterior será dado a conocer al protegido mediante comunicación escrita.
8. Implementación de las medidas de protección, para lo cual, la entidad competente suscribirá un acta en donde conste su entrega al protegido.
9. Seguimiento a la implementación y uso de las medidas de protección.
10. Reevaluación del nivel de riesgo, para lo cual la Unidad Nacional de Protección - UNP establecerá un procedimiento abreviado, en tanto es un procedimiento técnico.

PARÁGRAFO 1. La realización de la evaluación del riesgo, cuando haya lugar a ello, es un requisito sine qua non para que el caso pueda ser tramitado y se puedan asignar medidas de protección.

PARÁGRAFO 2. El nivel de riesgo de las personas que hacen parte del Programa de Protección será revaluado una (1) vez al año, o antes, si se presentan nuevos hechos que puedan generar una variación del riesgo. Para el caso de los servidores públicos de la Contraloría General de la República incluidos a través del numeral 15 del artículo 2.4.1.2.6, se aplicará lo dispuesto en el artículo 42A del Decreto Ley 267 de 2000 adicionado por el artículo 3 del Decreto 2037 del 2019 o la norma que lo modifique, adicione o sustituya, respecto de lo cual se comunicarán las recomendaciones al comité correspondiente.

En el caso de los ex presidentes y ex vicepresidentes el nivel del riesgo será revaluado cada cuatro (4) años, salvo que se presente una situación extraordinaria que amerite que este sea revaluado antes del término señalado. En tal medida se entiende modificado el Decreto 1069 de 2018 "Por el cual se dictan disposiciones sobre protección y seguridad para los señores ex presidentes y ex vicepresidentes de la República de Colombia".

PARÁGRAFO 3. Solo se podrá recomendar la modificación de las medidas de protección por el CERREM, cuando exista una variación de las situaciones que generaron el nivel de riesgo.

PARÁGRAFO 4. El consentimiento para el inicio de la evaluación de riesgo se entenderá otorgado por el solicitante de inscripción al programa de prevención y protección, con el diligenciamiento en físico o trámite en línea del formulario establecido por la entidad y la presentación del documento que lo acredite como población objeto del programa; salvo las excepciones previstas en la ley y en el presente decreto.

PARÁGRAFO 5. *Bajo el principio de colaboración armónica, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, las personerías municipales, las autoridades locales, y en general, las autoridades públicas en el marco de sus competencias legales y constitucionales procurarán orientar y brindar apoyo en el trámite de solicitudes de protección que sean puestas en su conocimiento, y darán traslado inmediato a la UNP, para que realice la caracterización inicial, conforme a los parámetros establecidos en el presente decreto.*

PARÁGRAFO 6. *En desarrollo de las evaluaciones de riesgo, las entidades públicas darán respuesta oportuna a las solicitudes de información realizadas por el CTAR, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley Estatutaria 1755 de 2015... (...)».*

Por su parte, la Corte Constitucional respecto a la reglamentación que define el procedimiento para la adopción de medidas de seguridad encaminadas a brindar protección a las personas cuyo nivel de riesgo lo amerita, ha dicho:

"El procedimiento para acceder a medidas de protección está definido por la ruta de protección que empieza cuando una persona en riesgo radica una solicitud de protección a la UNP. Esta ruta de protección también se activa cuando se debe realizar un nuevo procedimiento de evaluación del riesgo, esto es, una vez al año o antes si existen nuevos hechos que puedan generar una variación en la ponderación del riesgo.

La unidad de Gestión del Servicio – dependencia que recibe la solicitud – analiza la competencia de la UNP teniendo en cuenta las poblaciones objeto del programa.

La solicitud es enviada al Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información (CTRAI), encargado de realizar todo el trabajo de campo para la verificación de la información con las entidades competentes y el diligenciamiento del Instrumento Estándar de Valoración de Riesgo concebido por la Corte Constitucional mediante el Auto 266 de 2009, necesario para la verificación del respectivo caso, con el fin de ser analizado por el Grupo de Valoración Preliminar, esta conformado por personal de la Unidad Nacional de Protección y de la Policía Nacional.

El Grupo de Valoración Preliminar sesiona con la participación de 9 entidades, 5 de carácter permanente y 4 como invitados especiales, quienes conjuntamente analizan la situación de riesgo de cada caso de acuerdo a la información que suministra el CTRAI para presentar el concepto de nivel de riesgo emitido en materia de medidas idóneas ante el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM) o al comité especial para servidores o ex servidores públicos.

El CERREM que está compuesto por 13 entidades, 5 miembros permanentes y 8 entidades invitadas, tiene como objeto llevar a cabo la valoración integral del riesgo, así como la recomendación de medidas de protección y acciones complementarias, teniendo en cuenta el concepto y las recomendaciones del GVP, así como los insumos que aportan los delegados de las instituciones que lo conforman en el marco de sus competencias para la decisión de la adopción de las medidas o las posibles acciones complementarias que se requieran de acuerdo al tipo de población atendida. De esta manera el CERREM toma una decisión final respecto al caso, la cual es notificada al Director de la Unidad Nacional de Protección mediante acta, con el fin de implementar de manera inmediata las medidas de protección al peticionario.

Para los casos de servidores y ex servidores públicos, se adoptó un comité especial, es así como el párrafo 4º del señalado decreto establece que: "surtida la instancia del Grupo de Valoración Preliminar, serán presentados individualmente ante un Comité especial conformado por el Director de la Unidad Nacional de Protección o su delegado, el Director de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional o su delegado, y el Subdirector de Evaluación de Riesgo de la Unidad Nacional de Protección o su delegado, quienes definirán las medidas a implementar."

El contenido o parte del contenido del acto administrativo será dado a conocer al protegido mediante comunicación escrita, con las medidas de protección aprobadas. En los casos en que el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM – o el comité especial para servidores y es servidores públicos no recomienden medidas en razón a que el riesgo del peticionario fue ponderado como ordinario, se dará a conocer tal situación a través de comunicación escrita.

En conclusión, se deben distinguir tres momentos: (i) cuando el Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información (CTRAI) recolecta y analiza pruebas basado en procedimientos técnicos; (ii) cuando el Grupo de Valoración Preliminar emite un concepto sobre el nivel de riesgo de la persona, ponderándolo como ordinario, extraordinario o extremo (...)³⁹

De otra parte, la jurisprudencia constitucional ha sido pacífica en señalar, que son los organismos competentes – y no los jueces constitucionales – quienes están llamados a realizar los estudios de seguridad personal e identificar los factores de riesgo a que se exponen los posibles beneficiados, organismos que cuentan con la infraestructura y el personal necesario para ello. En palabras de la Corte⁴⁰:

«Por tanto, se ordenará a la Unidad Nacional de Protección, Seccional Barranquilla, en caso de que no lo hubiere efectuado, que, con soporte en las nuevas amenazas, realice una reevaluación respecto de las condiciones actuales de riesgo afrontadas por el accionante y, en todo caso, la decisión adoptada le sea comunicada mediante acto administrativo motivado a efectos de que éste, como se mencionó en la parte motiva de esta providencia, pueda tener la certeza de que en su estudio fueron valorados todos los factores de riesgo que generasen un peligro inminente a su vida y, del mismo modo, se esbozen, con claridad, las razones por las cuales le asiste o no lo pretendido de forma tal que si disiente de la decisión proferida por la entidad estatal, el peticionario pueda recurrir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para controvertirla.

*Tal decisión se opta **soportada en el hecho de que la Unidad Nacional de Protección cuenta con la infraestructura técnica necesaria, así como también con el material probatorio, los elementos y el personal técnico y profesional especializado a efectos de proferir una valoración ajustada a la situación real de seguridad del accionante**, basados en los estudios realizados por el CTRAI y en el concepto proferido por el Grupo de Valoración Preliminar, el cual no puede omitir el juez de tutela **salvo cuando tenga suficiente evidencia de una flagrante vulneración por parte de la entidad**, causada por la omisión en el cumplimiento de sus deberes mínimos legales y por la inminencia del daño, de manera que fácilmente pueda consumarse un perjuicio irremediable, lo cual se echa de menos en este asunto.*

En esa línea resulta importante tener en cuenta lo dicho por esta Corte, entre otras, en la sentencia T-059 de 2012 que textualmente indicó:

"De otro lado, cuestionar la efectividad del estudio de seguridad, para que sea el juez de tutela el que lo realice o lo evalúe, carece de sentido en cuanto a la naturaleza misma del requisito. El cual como se dijo pretende ser objetivo, justamente para conjurar de manera efectiva el riesgo de los ciudadanos pertenecientes o no a población vulnerable. Lo anterior resulta lógico, pues el estudio de nivel de riesgo sólo puede tener un resultado confiable cuando se hace por las autoridades encargadas de la seguridad de los ciudadanos. Por ello, el juez de tutela, cuya función no es la seguridad personal de los ciudadanos colombianos, no podría de manera confiable y eficaz determinar quién necesita medidas especiales de protección y quién no." (Subrayado por fuera del texto original)

³⁹ Sentencia T-591 de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo.

⁴⁰ Corte Constitucional, sentencia C-190 de 2014, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Así pues, no es claro que el actor se encuentre padeciendo un peligro apremiante, inminente o urgente que haga que se adopten medidas de protección impostergables, habida cuenta que, un primer estudio técnico, se denotó que el nivel de riesgo que afronta es ordinario, el cual contó con las valoraciones adecuadas para arribar a dicha conclusión por lo que, para desvirtuarlo, se puede mediante el proceso de reevaluación ante la referida entidad, dentro del cual se cuenta con las etapas probatorias necesarias para allegar todos los elementos que permitan reconsiderar el nivel de riesgo frente a las nuevas amenazas y, eventualmente, la entrega de medidas de protección». (se subraya y resalta).

Debe considerarse, entonces, que si bien la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN- UNP indicó que el 5 de octubre de 2023 inició el estudio de nivel de riesgo de FANNY YADIRA FERNÁNDEZ TORRES, a la fecha no ha proferido resolución sobre dicho estudio, ni le ha asignado temporalmente un esquema de seguridad personal para proteger su vida, como se pudo establecer vía telefónica, no obstante que ella debido a las amenazas que recibió el 29 de agosto de 2023 interpuso la respectiva denuncia, y que el 15 de septiembre siguiente ella y su hija “*en el momento en que se dirigían a su residencia fueron perseguidas por personas motorizadas que rondaron su casa durante los días siguientes de fin de semana días en los cuales... estuvieron confinadas por miedo y advertencias de movimientos extraños hechas por sus vecinos vía telefónica*”, hechos que fueron puestos en conocimiento de la UNP.

De conformidad con lo expuesto, y teniendo en cuenta que la labor de periodista que desempeña la accionante la hace blanco de amenazas, y que es obligación del Estado brindarle protección oportuna, idónea y eficaz, es decir, que las medidas tienen que ser otorgadas de manera ágil y expedita puesto que su propósito es prevenir la materialización de los riesgos o mitigar los efectos de su eventual consumación, al tiempo que deben ser adecuadas a la situación adaptándose a las condiciones particulares de los protegidos, esta Colegiatura confirmará el amparo concedido en el fallo del 13 de octubre de 2023, pero modificará la orden contenida en el segundo numeral e impartida a la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN, no solo por lo confusa que resulta, sino también en razón a la congruencia interna que debe existir entre la parte motiva y resolutive de las sentencias.

Lo anterior, porque si bien el *a quo* en sus consideraciones reconoció que la UNP ya había iniciado el estudio del nivel del riesgo de la accionante, y señaló que ordenaría a esa entidad que en el término de las 48 horas siguientes a la notificación de esa providencia, si aún no lo había hecho, suministrara a la actora un esquema de seguridad para su protección, en la parte resolutive ordenó a la accionada que dentro del citado término “*inici[ara] todos los trámites necesarios y requeridos para que le [fuese] suministrado el esquema de seguridad correspondiente a la señora FANNY YADIRA FERNÁNDEZ TORRES*”, es decir, le ordenó iniciar los trámites que, reconoció en las consideraciones, ya había iniciado.

Además, téngase en cuenta que, aunque en sus argumentos el fallador de instancia también expuso que el hecho que ya se hubiese iniciado el estudio del nivel de riesgo de la accionante, no significaba que se le dejara "sin un esquema provisional", tal aclaración no se incluyó en la orden impartida a la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN, pues omitió señalar, que a la actora se le debían suministrar en el término de las 48 horas eran medidas provisionales, mientras se terminaba el estudio técnico y decidía de fondo su solicitud de asignación de medidas de protección definitivas, si a ello había lugar, determinación que resulta más acorde con la problemática aquí planteada.

5.2. Medidas de emergencia para personas en inminente riesgo.

El Decreto 1066 de 2015, adicionado y modificado por el Decreto 567 de 2016, ha contemplado las medidas provisionales de protección para las personas que se encuentren en riesgo inminente así:

"Artículo 2.4.1.2.9. Medidas de emergencia. En casos de riesgo inminente y excepcional, el Director de la Unidad Nacional de Protección podrá adoptar, sin necesidad de la evaluación del riesgo, contemplando un enfoque diferencial, medidas provisionales de protección para los usuarios del Programa e informará de las mismas al Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas - Cerrem en la siguiente sesión, con el fin de que este recomiende las medidas definitivas, si es del caso.

Con el propósito de adoptar estas medidas de protección de emergencia, el Programa hará una valoración inicial del riesgo al que está expuesto el petitionario, disponiendo en forma inmediata la realización de la evaluación del Riesgo, que permita ajustar o modificar las decisiones adoptadas inicialmente.

En todo caso, para adoptar medidas provisionales de protección se deberán realizar los trámites presupuestales respectivos.

En circunstancias en que sea aplicable la presunción constitucional de riesgo, para el caso de la población desplazada, incluidas víctimas en los términos del artículo 3º de la Ley 1448 de 2011, que intervienen en procesos de restitución de tierras, el Director de la Unidad Nacional de Protección deberá adoptar medidas de esta naturaleza". (se subraya).

Adicional a lo dicho, véase que ordenar a la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN que adopte medidas provisionales a favor de la señora FERNÁNDEZ TORRES no sólo se estima viable en razón a las amenazas que ésta recibió el pasado 29 de agosto de 2023, y al seguimiento del que fue víctima el 15 de septiembre siguiente, sino también porque ese tipo de medidas fueron las que finalmente se solicitaron por la Personería Municipal de Saravena a la UNP antes de la interposición de esta acción de tutela, y a la fecha la accionada ya cuenta con los insumos para asignar unas medidas de emergencia más aterrizadas con el nivel de riesgo al que se encuentra realmente expuesta la accionante.

Lo anterior, además, porque el término que prevén los artículos 2.4.1.2.35 y 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015, para que el Grupo de Valoración Preliminar presente al CERREM la determinación sobre el nivel de riesgo de FANNY YADIRA FERNÁNDEZ TORRES y un concepto sobre las medidas idóneas a implementar, ya venció, pues el estudio de nivel de riesgo de la accionante inició el 5 de octubre de 2023 y los 30 días hábiles de que habla la citada norma finalizaron el 20 de los corrientes.

De otro parte, esta Sala aprecia que la orden a la UNP de adoptar medidas de emergencia en beneficio de la señora FERNÁNDEZ TORRES es procedente en virtud a las facultades *ultra y extra petita* de las que está revestido el juez de tutela, y porque ello significará que durante el tiempo que falta para que se agote todo el procedimiento ordinario para la asignación de medidas de protección, si a ello hubiere lugar, establecido en el artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015, la actora estará protegida.

5.3. Conclusión.

Conforme a las razones expuestas, la Sala MODIFICARÁ el numeral SEGUNDO de la sentencia proferida el 13 de octubre de 2023 por el Juzgado Promiscuo de Familia de Saravena, decisión que en consecuencia quedará así:

"SEGUNDO: ORDENAR a la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN- UNP que, en el término de 48 horas contado a partir de la notificación de esta providencia, haga una valoración inicial del riesgo al que está expuesto FANNY YADIRA FERNÁNDEZ TORRES, y dentro de los dos (2) días siguientes adopte y suministre las medidas provisionales pertinentes en su caso, medidas que estarán vigentes hasta que se culmine todo el procedimiento ordinario del programa de protección contemplado en el artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015".

Sin necesidad de más consideraciones, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Arauca, Sala Única de Decisión, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: MODIFICAR el numeral SEGUNDO de la sentencia proferida por el Juzgado Promiscuo de Familia de Saravena el 13 de octubre de 2023, conforme a lo expuesto *ut supra*, el cual quedará así:

"SEGUNDO: ORDENAR a la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN- UNP que, en el término de 48 horas contado a partir de la notificación de esta providencia, haga una valoración

inicial del riesgo al que está expuesto FANNY YADIRA FERNÁNDEZ TORRES, y dentro de los dos (2) días siguientes adopte y suministre las medidas provisionales pertinentes en su caso, medidas que estarán vigentes hasta que se culmine todo el procedimiento ordinario del programa de protección contemplado en el artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015”.

SEGUNDO: CONFIRMAR en lo demás la sentencia impugnada, de conformidad con las razones expuestas *ut supra*.

TERCERO: NOTIFÍQUESE el presente fallo a las partes por el medio más expedito y eficaz.

CUARTO: ENVÍESE el presente fallo a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,


MÁTILDE LEMOS SANMARTÍN
Magistrada ponente


ELVA NELLY CAMACHO RAMÍREZ
Magistrada


LAURA JULIANA TAFURT RICO
Magistrada