

## Sentencia T-015/22

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Estado tiene la obligación de adoptar las medidas de protección necesarias para proteger a aquellos individuos que se encuentran sometidos a un nivel de amenaza ordinaria y extrema

(...), para garantizar el derecho fundamental al debido proceso y desarrollar los principios de causalidad e idoneidad que orientan la prestación del servicio de protección personal, las actuaciones y decisiones administrativas que lleven a cabo estudios de valoración y definición de medidas de protección deben estar justificadas en estudios técnicos individualizados y específicos que los fundamenten de manera suficiente y razonable.

ACCION DE TUTELA TEMERARIA-Elementos para su configuración/TEMERIDAD-Inexistencia para el caso

ACCION DE TUTELA PARA PROTEGER EL DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Procedencia

DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS-Importancia

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL DE LIDERES SOCIALES-Deber de protección del Estado con relación a la vida y a la seguridad personal de líderes sociales

(...), las alternativas para defender el derecho a la vida en un caso concreto se basan: (i) en el contexto donde este derecho se ve amenazado y (ii) en el criterio razonable de las autoridades encargadas de escoger la medida más adecuada para protegerlo. En cualquier caso, respecto del nivel de peligro, la autoridad encargada de garantizar el derecho a la vida debe eliminar o, al menos minimizar la exposición a los riesgos que lo ponen en peligro.

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL DE LIDERES SOCIALES-Criterios de apreciación de los hechos constitutivos de una amenaza para establecer la procedencia de la protección especial del Estado

DOCTRINA DE LOS NIVELES DE RIESGO Y AMENAZA

El ejercicio de determinar el riesgo que enfrenta un individuo o un grupo se realiza caso a caso “y deben ser evaluadas como un todo, desde una perspectiva integral, para establecer

la naturaleza, alcance, intensidad y continuidad de los riesgos que gravitan sobre cada individuo”

UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN-Characterización del procedimiento de evaluación de niveles de riesgo y adopción de medidas de protección

(...), el Estado tiene el deber de motivar cada decisión que toma respecto de la evaluación del riesgo de un individuo, así como la definición e implementación oportuna de las medidas de protección que le habrá de brindar a este individuo. Es así, porque los bienes jurídicos involucrados en estas decisiones exigen que la actuación del Estado esté fundada en una evaluación integral y sustentada, basada en razones técnicas, suficientes y claras que permitan que la medida de protección a imponer sea efectiva.

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Reiteración de jurisprudencia

(...), la vida y la seguridad personal son derechos fundamentales que deben ser garantizados y preservados por el Estado. Así, cuando una persona se encuentra ante un riesgo extraordinario o extremo el Estado debe adoptar las medidas de protección necesarias para salvaguardar estos derechos fundamentales.

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO Y PROCEDIMIENTO DE CALIFICACION DE RIESGO DE LA UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION

Esta Corte ha establecido al menos tres subreglas relevantes respecto del contenido y alcance del derecho al debido proceso en el marco del análisis de los actos administrativos proferidos por la UNP respecto de la valoración del nivel de riesgo, el otorgamiento o la finalización de medidas de protección: (i) el deber de realizar un nuevo pronunciamiento cuando exista insuficiente motivación; (ii) la evaluación del nivel de riesgo y su motivación completa son instrumentos importantes para acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo en la medida que permiten al ciudadano conocer los fundamentos de lo decidido por la UNP; y (iii) el deber de motivación técnica.

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Medidas de protección deben corresponder a estudios técnicos individualizados y no pueden desconocerse sin justificación suficiente

DERECHO FUNDAMENTAL A LA SEGURIDAD PERSONAL-Vulneración cuando el Estado no identifica y valora oportunamente un riesgo contra la vida o la integridad de una persona, o si adopta medidas de protección que no se ajustan al caso

Referencia: Expedientes (i) T-8.312.889 y (ii) T- 8.312.898.

Acciones de tutela promovidas por: (i) Julián David Palacios Obregón; y (ii) Carlos Iván Buila Cuero, los dos, en contra la Unidad Nacional de Protección.

Procedencia: (i) Juzgado Tercero Promiscuo de Palmira; y (ii) Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

Asunto: Derecho a la seguridad personal de líderes sociales con nivel de riesgo extraordinario. La garantía del debido proceso administrativo en un procedimiento de medidas de protección.

Magistrada Sustanciadora:

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de enero de dos mil veintidós (2022)

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por el Magistrado José Fernando Reyes Cuartas y las Magistradas Cristina Pardo Schlesinger y Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

En el trámite de revisión de los fallos emitidos: (i) el 22 de junio de 2021 por el Juzgado Tercero Promiscuo de Familia de Palmira, en única instancia, en el marco del proceso de tutela T-8.312.889 y en el cual se declaró improcedente la solicitud de amparo formulada por Julián David Palacios Obregón contra la Unidad Nacional de Protección; y (ii) el 16 de febrero de 2021, por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca en segunda instancia, mediante el cual confirmó la providencia dictada el 16 de diciembre de 2020 por el Juzgado Tercero Administrativo de Cali, dentro del proceso de tutela T- 8.312.898, en la cual se negó el

amparo constitucional solicitado por Carlos Iván Buila Cuero contra la misma entidad.

Estos asuntos llegaron a la Corte Constitucional en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 31 y 32 del Decreto 2591 de 1991, por remisión de las mencionadas autoridades judiciales. El 30 de agosto de 2021, la Sala de Selección de Tutelas Número Ocho de esta Corporación escogió los casos para su revisión y dispuso acumularlos por presentar unidad de materia.

## I. ANTECEDENTES

### 1. Expediente T-8.312.889

#### A. Hechos y pretensiones

1. El señor Julián David Palacios Obregón es líder social y funge como presidente de la Junta del Barrio Zamorano en la ciudad de Palmira<sup>1</sup>, Valle del Cauca. Ha ejercido distintas actividades en el territorio en el que reside, en el cual lideró procesos de trabajo con jóvenes, promovió manifestaciones de control político y denunció presuntos actos de corrupción acaecidos en la administración municipal, entre otros asuntos de importancia para la comunidad. Como consecuencia de las referidas labores ha recibido múltiples amenazas, ha sido víctima de atentados y otros hechos delictivos y es sujeto protegido por la Unidad Nacional de Protección (en adelante, la UNP) desde el año 2018<sup>2</sup>.

1. En el año 2018, la UNP realizó un estudio de niveles de riesgo del señor Palacios Obregón mediante la ejecución de la orden de trabajo No. 284641. Esa evaluación arrojó como resultado un nivel de riesgo extraordinario con una matriz ponderada de riesgo de 53,88%. Por lo anterior, mediante la Resolución 10410 del 7 de diciembre de 2018, la UNP resolvió implementar un esquema de protección consistente en brindarle al señor Palacios Obregón un hombre de escolta, un medio de comunicación y un chaleco blindado<sup>3</sup>.

1. En el año 2019, la UNP efectuó otro estudio de valoración de seguridad, el cual arrojó nuevamente un nivel de riesgo extraordinario y un incremento de ponderación en la matriz, la cual pasó a ser de 80,55%. La entidad resolvió mantener el esquema de seguridad impuesto anteriormente hasta tanto se hiciera una nueva valoración de riesgo<sup>4</sup>.

Por lo anterior, el accionante interpuso una acción de tutela en contra de la accionada, la cual fue resuelta a su favor el 26 de agosto de 2019 por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Palmira. En cumplimiento de esa orden judicial, la UNP, mediante la Resolución 6347 del 2 de septiembre del mismo año, resolvió ratificar el esquema de protección que ya tenía el protegido y añadir un vehículo blindado y otro hombre de escolta<sup>5</sup>.

1. En el año 2020, la valoración de nivel de riesgo arrojó una disminución del 54,99% en el nivel de la matriz. La UNP resolvió, mediante la Resolución No. 2444 del 22 de abril de ese año, ajustar las medidas de seguridad del accionante Palacios Obregón y retirar el vehículo blindado asignado. En su lugar le otorgó un vehículo convencional y mantuvo las demás medidas de protección<sup>6</sup>. El actor presentó recurso de reposición contra esta determinación, el cual fue resuelto negativamente mediante la Resolución No. 3778 del 1º de junio del año en cita<sup>7</sup>.

1. El señor Palacios Obregón manifestó que el 14 de enero de 2021 fue entrevistado por funcionarios de la UNP en el marco del proceso anual de revisión de riesgos de quienes son protegidos por la entidad<sup>8</sup>.

1. Relató que, el 28 de mayo de 2021, la UNP le notificó la Resolución 3483 de 2021, por medio de la cual se ajustó su esquema de protección, dado que el estudio de seguridad de ese año arrojó un nivel de riesgo “Extraordinario” y una ponderación de la matriz del 51,11%. Por lo anterior, la entidad canceló la asignación del vehículo convencional y de un hombre de escolta, al tiempo que mantuvo las demás medidas de seguridad<sup>9</sup>.

En consecuencia, solicitó al juez de tutela dejar sin efectos la Resolución 3483 de 2021, ordenar a la accionada efectuar un nuevo estudio de seguridad que sí tenga en cuenta todos los hechos ocurridos, asignarle un vehículo blindado y cambiar los hombres de escolta asignados. De igual manera requirió como medida provisional la continuidad del esquema de protección que tenía hasta la fecha.

#### B. Trámite de la acción de tutela

El 9 de junio de 2021, el Juzgado Tercero Promiscuo de Palmira admitió la acción de tutela y ofició a la entidad accionada con el fin de que se pronunciara sobre los hechos y pretensiones. De igual manera, resolvió vincular a las siguientes entidades: al municipio de Palmira, por conducto de la Alcaldía Municipal, de su Secretaría de Gobierno y del área de Derechos Humanos; a la Mesa Departamental de Participación Efectiva de las Víctimas del Valle del Cauca -MDPEV; a la Mesa Municipal de Víctimas de Palmira; a la Personería Municipal de Palmira; a la Oficina de Derechos Humanos de la Policía Nacional de Palmira; al Batallón Agustín Codazzi -Sede Palmira; a la Fiscalía General de la Nación; al Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendaciones de Medidas (en adelante CERREM); al Ministerio del Interior -Dirección de Derechos Humanos; a la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV; a la Comisión de Seguimiento de la Ley 1448 de 2011 del Congreso de la República y a la Defensoría del Pueblo<sup>14</sup>.

Por otra parte, este Juzgado decidió conceder la medida provisional solicitada y le ordenó a la UNP garantizarle al actor la continuidad de su esquema de protección asignado para el año 2021<sup>15</sup>.

#### Respuesta de la Unidad Nacional de Protección

La UNP, a través de su Jefe de Oficina Asesora Jurídica, respondió la tutela el 15 de junio de 2021<sup>16</sup>. Manifestó que, en cumplimiento de la orden judicial impartida como medida provisional, mantuvo el esquema de protección asignado mediante la Resolución 3483 de 2021. De igual manera expuso que, desde 2018 y hasta la fecha, le ha garantizado al señor Palacios Obregón las medidas de seguridad requeridas conforme a los estudios de nivel de riesgo que practicados de acuerdo con los lineamientos jurídicos y técnicos vigentes.

También hizo énfasis en que estos estudios tienen una vigencia temporal y por ello deben practicarse periódicamente a fin de vislumbrar si ha habido o no cambios en el nivel de peligro al que se encuentra expuesto el protegido. Finalmente, solicitó que se declarará improcedente el amparo, pues el actor no agotó los mecanismos ordinarios para controvertir la decisión de la UNP, al tiempo que cuenta con mecanismos reglados para denunciar nuevas amenazas y ser reevaluado conforme a ello.

#### Intervención de la Policía Nacional

La Policía Nacional, por conducto del comandante de la Estación de Palmira, señaló que ha brindado toda la ayuda posible al accionante Palacios Obregón dentro de sus competencias y ha adoptado medidas como patrullajes cerca de su residencia<sup>17</sup> para protegerlo.

Intervenciones de la Alcaldía de Palmira, de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) y del Ministerio del Interior

La Alcaldía de Palmira<sup>18</sup>, la UARIV<sup>19</sup> y el Ministerio del Interior<sup>20</sup> pidieron ser desvinculados del proceso por falta de legitimación en la causa por pasiva.

#### Intervención de la Presidencia de la República

La Presidencia de la República, por medio de su Asesora Jurídica, solicitó declarar la improcedencia de la acción de tutela o, en su defecto, desvincular al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y/o al Presidente de la República de los efectos de su decisión en caso de ser favorable para el accionante, ante la falta de legitimación en la causa por pasiva<sup>21</sup>.

Las demás vinculadas guardaron silencio.

#### C. Sentencia de única instancia

El 22 de junio de 2021, el Juzgado Tercero Promiscuo de Familia de Palmira declaró improcedente el amparo por ausencia de subsidiariedad, ya que la acción de tutela no es el mecanismo para demandar la validez de las decisiones de la UNP. Además, adujo que no hay un perjuicio irremediable, pues el actor goza en la actualidad de un esquema de protección a cargo de la accionada<sup>22</sup>.

El actor impugnó la sentencia de primera instancia el 30 de junio de 2021. Manifestó que sí había presentado verbalmente recurso de reposición contra la Resolución No. 00003483 del 11 de mayo de 2021, y que le fue notificada el 28 de mayo del mismo año por parte de la UNP y que el juez de instancia no había considerado el nivel actual de peligro que afrontan los líderes sociales<sup>23</sup>.

El 8 de julio de 2021, el Juzgado Tercero Promiscuo de Familia de Palmira rechazó la impugnación por extemporánea, toda vez que la sentencia se notificó el 23 de junio y el recurso se presentó el 30 del mismo mes, momento para el cual había fenecido la oportunidad procesal.

## 2. Expediente T- 8.312.898

### A. Hechos y pretensiones

1. El señor Carlos Iván Buila Cuero es víctima del conflicto armado interno y líder social en la ciudad de Cali, Valle del Cauca, donde funge como defensor de derechos humanos en la Fundación Etno Educativa Empresarial “FUNDEE”. En el marco de su actuar como líder social ha desarrollado distintas actividades de defensa y promoción de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario en el seno de la comunidad en la cual reside<sup>24</sup>.

1. En el año 2007 fue víctima de secuestro, tortura y desplazamiento forzado en el marco del conflicto armado interno, por lo cual se trasladó desde el municipio de Tumaco a la ciudad de Cali<sup>25</sup>.

1. Asegura el actor Buila Cuero que, debido a su papel como líder social, desde el año 2019 ha recibido amenazas directas contra su vida, a través de llamadas telefónicas, panfletos donde se le señala de ser colaborador de la guerrilla, extorsiones, visitas a su residencia, entre otros actos de acoso<sup>26</sup>.

1. En el primer semestre del año 2019, la UNP evaluó por primera vez el caso del señor Carlos Iván, cuando este puso en conocimiento de la entidad presuntos hechos amenazantes. Ante esta circunstancia, la UNP activó la orden de trabajo No. 323911 de ese año. Tras ser analizados los resultados de la investigación, el Grupo de Valoración Preliminar – GVP- en sesión 18 del 29 de abril de 2019, ponderó el riesgo del actor como extraordinario con una matriz de 52,22%. Posteriormente el CERREM, en comité del 08 de mayo de 2019, validó el nivel de riesgo y conforme a la matriz recomendó: “Implementar un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco blindado. Implementar un (1) hombre de protección”, con una vigencia temporal de doce meses o hasta que se surtiera una nueva valoración de riesgo<sup>27</sup>.

1. En consideración de lo anterior, la Dirección General de la UNP profirió la Resolución No. 3644 del 23 de mayo de 2019, en la cual acató la recomendación del CERREM. Frente a la anterior decisión, el accionante interpuso recurso de reposición, el cual fue resuelto desfavorablemente mediante la Resolución No. 4365 del 21 de junio de 2019<sup>28</sup>.

1. Para ese mismo año (esto es 2019), el caso del señor Buila Cuero fue revaluado por hechos sobrevinientes, por lo que la UNP dictó la orden de trabajo No. 339529. El GVP, en sesión del 20 de agosto de 2019, ponderó la matriz de riesgo en 53,88%. Por lo anterior, el CERREM, en sesión del 28 de agosto de 2019, reiteró el riesgo del accionante y recomendó: “[r]atificar un (1) medio de comunicación, un (1) chaleco blindado y un (1) hombre de protección. Temporalidad: Las medidas de protección tendrán una vigencia hasta el 23 de mayo del año 2020 o hasta tanto surta el resultado del estudio de nivel de riesgo”<sup>29</sup>.

1. El director de la UNP adoptó las recomendaciones del CERREM mediante la Resolución No. 6745 del 16 de septiembre 2019. El señor Buila Cuero, presentó recurso de reposición contra este acto, el cual, fue resuelto por la entidad de manera desfavorable mediante la Resolución No. 8808 del 03 de diciembre de 2019<sup>30</sup>.

1. El 1º de diciembre de 2020, el señor Buila Cuero interpuso acción de tutela contra la UNP, con el propósito de lograr la protección de sus derechos fundamentales a la dignidad humana, a la vida, a la libertad, a la integridad física y a la seguridad personal como líder social, los cuales estimó vulnerados por la accionada con ocasión de la omisión en el incremento de su esquema de seguridad, dado que consideró que requería mayores medidas de protección ya que por sus actividades de liderazgo social afronta un mayor nivel de riesgo y amenaza a su vida e integridad personal. Por lo anterior, solicitó que se ordene a la demandada reforzarle temporalmente las medidas de protección mientras se surte el proceso ordinario de valoración de riesgos<sup>31</sup>.

#### B. Trámite de la acción de tutela

El 1º de diciembre de 2020, el Juzgado Tercero Administrativo Oral de Cali se abstuvo de conocer del proceso, comoquiera que el actor había presentado con anterioridad otras acciones de tutela contra la UNP, con el fin de lograr medidas de protección. En concreto señaló que: (i) el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, mediante fallo del 14 de marzo de 2019, el cual revocó la sentencia del Juzgado Segundo Civil del Circuito de Restitución del Tierras del 14 de marzo de 2019, dispuso asignarle al accionante un patrullero armado, mientras se evaluaba su situación de riesgo; (ii) el Juzgado Sexto Civil del Circuito de Cali, profirió sentencia el 22 de julio de 2019 en la que resolvió: “[c]onceder la medida provisional solicitada para que de forma INMEDIATA se adopten y otorguen las medidas de protección pertinentes”, orden que fue cumplida según la Resolución No. 000006745 de 16 de septiembre de 2019.

El Juzgado Tercero Administrativo Oral de Cali señaló que no le competía entonces conocer de la presente tutela, comoquiera que las autoridades judiciales mencionadas ya habían dispuesto medidas similares a la solicitada por el actor. En consecuencia, ordenó remitir las diligencias al Juzgado Sexto Civil del Circuito de Cali para lo de su competencia<sup>32</sup>.

El 2 de diciembre de 2020, el Juzgado Sexto Civil del Circuito de Cali resolvió devolver el expediente al Juzgado Tercero Administrativo Oral de la misma ciudad. Lo anterior pues, si bien había conocido con anterioridad (en el año 2019) de una acción de tutela interpuesta por el señor Buila Cuero contra la UNP con el fin de obtener la asignación de medidas de

protección, esta se basó en supuestos fácticos distintos a los de la acción constitucional que le envió el juez administrativo. El Juzgado Sexto Civil del Circuito de Cali señaló que la nueva tutela que presentó el accionante Buila Cuero se funda en denuncias de amenazas nuevas que no existían para la época en que dictó su providencia, razón por la cual la competencia es del juzgado remitente<sup>33</sup>.

El 3 de diciembre de 2020, el Juzgado Tercero Administrativo de Cali admitió la acción de tutela, corrió traslado a la UNP, dispuso la vinculación del CERREM y denegó la medida provisional solicitada porque el actor disponía de un esquema de seguridad asignado por la accionada<sup>34</sup>.

#### Intervención de la Unidad Nacional de Protección

El 7 de diciembre de 2020, la UNP, por conducto de la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la entidad, respondió la tutela de la referencia y señaló que: (i) se debía desvincular al CERREM, pues es un órgano multidisciplinario que carece de personería jurídica para comparecer al proceso; (ii) el actor es beneficiario de medidas de seguridad brindadas por la institución desde 2019, las cuales le fueron asignadas conforme a los procedimientos administrativos instituidos para ello; (iii) la acción de tutela es improcedente, ya que para la fecha se encontraba en curso un nuevo proceso de valoración de riesgos bajo la orden de trabajo No. 400233 de 2020. Resaltó que en este proceso se tendrían en cuenta los hechos narrados por el actor en su escrito tutelar, por lo que la acción de tutela no puede suplantar los mecanismos ordinarios para definir el nivel de riesgo de un protegido, y (iv) en todo caso no se advertía un perjuicio irremediable comoquiera que el actor gozaba de un esquema de protección<sup>35</sup>.

#### C. Decisiones objeto de revisión

##### Sentencia de primera instancia

El 16 de diciembre de 2020, el Juzgado Tercero Administrativo de Cali negó el amparo solicitado. Consideró que la entidad accionada había sido diligente, toda vez que está en curso un nuevo proceso de reevaluación de riesgos, luego de conocer las nuevas amenazas que recibió el accionante. No obstante, exhortó a la UNP a que adelante una reevaluación de riesgos siempre que el accionante así lo requiera. De igual manera manifestó que no existía

un ejercicio temerario de la acción de tutela, toda vez que el proceso adelantado ante el Juzgado Sexto Civil del Circuito de Cali obedecía a presupuestos fácticos distintos<sup>36</sup>.

### Impugnación

El accionante Buila Cuero impugnó la decisión de primera instancia porque, a su juicio, el fallo no se profirió conforme a los hechos y pruebas allegadas e ignoró el constante peligro que sufren los líderes sociales<sup>37</sup>.

### Sentencia de segunda instancia

El 16 de febrero de 2021, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca confirmó la decisión de primera instancia por las mismas razones del a quo<sup>38</sup>.

## 3. Actuaciones en sede de revisión

### Primer auto de pruebas

La Magistrada Sustanciadora profirió el Auto del 11 de octubre de 2021, mediante el cual requirió a los dos accionantes, a la UNP y al Juzgado Sexto Civil del Circuito de Cali (el cual decidió la tutela que el accionante Buila Cuero interpuso en el año 2019), para que informaran a este despacho sobre algunas situaciones fácticas concretas y aportaran documentos relacionados con el caso. Estas órdenes se profirieron con el fin de contar con los elementos probatorios necesarios para proferir una decisión de fondo en ambos casos.

En particular, se formularon una serie de preguntas a los accionantes de ambos expedientes con el fin de: (i) verificar los hechos que motivaron las solicitudes de amparo y (ii) establecer cuál es su situación actual respecto de su condición de líderes sociales amenazados y bajo la protección de la UNP.

En el mismo sentido, se ofició a la UNP con el fin de que: (i) respondiera una serie de preguntas relacionadas con los hechos y pretensiones de las acciones de tutela acumuladas, y (ii) informara a este despacho acerca del procedimiento administrativo de evaluación de riesgos de seguridad para los líderes sociales.

Finalmente, se le solicitó al Juzgado Sexto Civil del Circuito de Cali que enviara a este

Despacho copia de la solicitud de amparo constitucional que interpuso el señor Carlos Iván Buila Cuero contra la UNP en el año 2019, junto con su contestación, así como los fallos de primera y segunda instancia. Lo anterior, con el fin de establecer si existió o no un ejercicio temerario de la acción de tutela por parte de este actor, así como para tener mayor claridad sobre las circunstancias que motivaron la interposición del mecanismo de amparo en aquella y en esta oportunidad.

#### Respuesta de Carlos Iván Buila Cuero

El señor Carlos Iván Buila Cuero dio respuesta al cuestionario formulado en escrito allegado a esta Corte mediante correo electrónico del 21 de octubre de 2021<sup>39</sup>. Afirmó que: (i) en la actualidad reside en la ciudad de Cali (ii) es beneficiario de medidas de protección por parte de la UNP consistentes en un hombre de protección, un chaleco blindado y un medio de comunicación; (iii) recibió amenazas contra su vida en febrero de 2021 por parte de grupos al margen de la ley; (iv) fue objeto de valoración de riesgos por parte de la UNP, en cumplimiento de la orden de trabajo No.400233 de 2020, procedimiento que culminó en la expedición de la Resolución 1305 del 3 de marzo de 2021, mediante la cual confirmó el esquema de protección que tiene en la actualidad; (v) se encuentra en curso una nueva evaluación de riesgos para el año 2021 que inició con la orden de trabajo No. 453184 del 02 de agosto 2021 y que a la fecha no ha concluido; y, (vi) considera que los líderes sociales como él continúan en riesgo por las labores que desempeñan.

#### Respuesta de la Unidad Nacional de Protección

La UNP respondió el auto de pruebas mediante memorial allegado vía correo electrónico el 21 de octubre de 2021<sup>40</sup>. Señaló que: (i) tanto el señor Palacios Obregón como el señor Buila Cuero son actualmente beneficiarios de medidas de protección por parte de la entidad, y (ii) tanto en el caso del señor Palacios Obregón como en el del señor Buila Cuero las medidas de protección asignadas han ido variando a lo largo de los años debido a que las situaciones de riesgo que afrontan han mutado y recalcó que todas las decisiones adoptadas han sido fruto de estudios que tienen en cuenta todos los hechos y circunstancias relevantes.

En relación con el expediente T-8.312.889 manifestó que: (i) el protegido Palacios Obregón solicitó en tres ocasiones entre el 23 de enero y el 3 de febrero de 2021 que le cambiaran sus agentes de escolta, solicitud que la UNP negó; (ii) la entidad no está facultada para

iniciar acciones de tipo disciplinario contra los guardaespaldas del señor Palacios Obregón por tratarse de trabajadores del contratista Unión Temporal UT Protección Premium 2021, no obstante ha puesto en conocimiento de dicha empresa las quejas y reclamos del protegido, y, (iii) no tiene conocimiento del presunto secuestro que sufrió el accionante Palacios Obregón o sobre la quema del vehículo que le fue asignado; también precisó que ha iniciado varias investigaciones administrativas contra el actor por presunto uso indebido de las medidas de protección y malos tratos contra los agentes que lo custodian.

En lo concerniente al expediente T-8.312.898 la UNP expuso que en la actualidad cursa un nuevo estudio de riesgos del señor Buila Cuero por las nuevas amenazas que recibió en el año 2021, dado que el actor le allegó copia de un mensaje de texto en cual presuntamente lo extorsionan y lo amenazan. Este proceso inicio con la orden de trabajo No 453184 del 02 de agosto de 2021<sup>41</sup>

Respuesta del Juzgado Sexto Civil del Circuito de Cali

El 21 de octubre de 2021, el Juzgado Sexto Civil del Circuito de Cali remitió vía correo electrónico los documentos solicitados por este Despacho<sup>42</sup>.

El 26 de octubre de 2021, una vez vencidos los términos de cumplimiento del auto de pruebas, la Secretaría General de la Corte Constitucional comunicó que no se recibió respuesta alguna por parte del señor Julián David Palacios Obregón<sup>43</sup>.

Segundo auto de pruebas

Ante la ausencia de contestación por parte del señor Palacios Obregón (Expediente T-8.312.889) y la necesidad de contar su respuesta para poder tomar una decisión de fondo, la Magistrada sustanciadora profirió el auto de pruebas del 28 de octubre de 2021, mediante el cual requirió al precitado accionante para que respondiera las preguntas formuladas por el despacho el 11 de octubre de 2021

Respuesta Unidad Nacional de Protección

La UNP, mediante memorial allegado vía correo electrónico el 9 de noviembre de 2021, manifestó que no accedió a las solicitudes de cambio de escoltas del actor Palacios Obregón porque él no acreditó el cumplimiento de ninguna de las causales previstas en los

documentos 'Anexo técnico No. 2' e 'Instructivo GMP - IN - 10V1', para que la entidad pudiese acceder a dichas peticiones.

En concreto, la UNP afirmó que las personas que se benefician de los servicios de protección no están obligadas a mantener en sus esquemas de seguridad a un escolta que no cumpla con las funciones "(...) establecidas en el anexo técnico No. 02,"<sup>44</sup>, y que pueden solicitar su cambio siempre que existan motivos válidos para ello.

Expuso también que la UNP verifica durante el trámite de cambio de agentes que "los escoltas realmente incumplieron sus obligaciones y si se evidencia que hubo una transgresión o se materializó un incumplimiento, la mesa procede a aprobar el cambio del hombre de protección"<sup>45</sup>.

Por otra parte, señaló que si, por el contrario, se evidencia que "la solicitud del beneficiario es caprichosa, carece de sustento y/o no se evidencia el incumplimiento de las obligaciones, la mesa NO aprueba el cambio."<sup>46</sup>

Por último, la UNP informó que: (i) la Unión Temporal UT Protección Premium 2021 no inició ningún proceso disciplinario contra los escoltas denunciados por el tutelante Palacios Obregón; (ii) esta unión temporal puso en conocimiento de la entidad varios hechos que demostraban el mal uso que el actor les dio a sus medios de protección, tales como operar sin autorización el vehículo asignado o asistir a lugares que podrían ser peligrosos<sup>47</sup>.

#### Respuesta de la Policía Nacional -Distrito Especial de Palmira

Mediante oficio del 14 de noviembre de 2021, el Comandante de la Policía Nacional -Distrito Especial de Palmira (Valle del Cauca) informó a este despacho que durante los últimos tres años la institución le ha prestado toda la ayuda requerida por el señor Julián David Palacios Obregón así: (i) le ha impartido cursos de autoprotección; (ii) ha recibido las denuncias que este presenta cuando recibe alguna amenaza o intimidación y, (iii) ha adoptado medidas como organizar patrullajes de agentes policiales en las cercanías de su vivienda. Por lo anterior, solicitó su desvinculación del proceso ya que no tiene capacidad para acceder a las pretensiones plasmadas por el accionante en su escrito de tutela<sup>48</sup>.

#### Respuesta de Julián David Palacios Obregón

El 15 de noviembre de 2021, el señor Palacios Obregón envió a esta Corporación un correo electrónico mediante el cual informó que no reside en el país desde hace cerca de tres meses, ya que las amenazas en su contra lo llevaron a buscar refugio en el extranjero. Señaló que la UNP tiene pleno conocimiento de este hecho. Así mismo, relató que dicha entidad omitió comunicarle a la Corte Constitucional hechos y pruebas que dan fe de sus afirmaciones sobre los peligros que afronta<sup>49</sup>.

De igual manera, expresó que, debido a su salida del territorio nacional, no ha podido acceder a medios electrónicos para dar respuesta a los interrogantes que este Despacho le planteó. En consecuencia, solicitó la oportunidad de ser escuchado por medios digitales para exponer los hechos y pretensiones de su acción de tutela, ya que aseguró tener pruebas que demuestran sus afirmaciones relacionadas con las presuntas actuaciones de la UNP<sup>50</sup>.

### Tercer auto de pruebas

#### Respuesta de la Unión Temporal UT Protección Premium 2021

El 19 de noviembre de 2021, la Secretaría General de la Corte Constitucional informó que, vencido el término del traslado, no se recibió respuesta alguna de la Unión Temporal UT Protección Premium 2021<sup>51</sup>.

#### Auto de suspensión de términos procesales<sup>52</sup>

La Sala Sexta de Revisión de Tutelas, mediante Auto del 22 de noviembre de 2021, dispuso la suspensión de los términos para emitir sentencia de fondo de las dos tutelas acumuladas, por un plazo de 15 días hábiles, contados a partir de la fecha de la providencia.

Esta decisión de interrupción de los términos obedeció a la necesidad de: (i) practicar la prueba testimonial decretada el 18 de noviembre de 2021; (ii) correr traslado de dicha prueba a la UNP para que se pronuncie sobre la misma, y (iii) valorar esta prueba en conjunto con los demás elementos de juicio obrantes en el expediente, para proferir una decisión de fondo en relación con la presunta vulneración de los derechos fundamentales del accionante Palacios Obregón.

#### Audiencia del 29 de noviembre de 2021<sup>53</sup>

El día 29 de noviembre de 2021 se instaló la audiencia citada, a la que concurrió el señor Palacios Obregón, quien señaló que debió huir del país por las amenazas que ha recibido; razón por la cual no había podido dar respuesta a los requerimientos probatorios hechos por la Corte Constitucional

En su declaración, el actor hizo un recuento de las amenazas y agresiones que ha recibido desde el año 2017, por sus actividades de liderazgo social y político en el municipio de Palmira. Entre estas actividades se encuentran el ejercicio de oposición política contra el actual alcalde, así como la presentación de denuncias sobre presuntos actos de corrupción de las autoridades del ente territorial y sobre la presencia de actores ilegales en la zona.

Igualmente, relató el episodio de la quema del vehículo que le fue asignado. Manifestó que se enteró del episodio por una comunicación del propietario del vehículo. Así mismo, expuso que hay inconsistencias entre lo narrado por él y la versión de los agentes de la escolta, ya que estos últimos indicaron que el incidente ocurrió por la quema de la batería. Para el actor Palacios Obregón tal afirmación no coincide con las quemaduras laterales y traseras presentes en el automotor.

También señaló que la UNP tenía conocimiento de su salida del país y que por ello no es cierto que en la actualidad le brinden protección. Asimismo, relató que su padre ha sido sujeto de ataques ya que su vivienda ha sido impactada por proyectiles de armas de fuego y que su madre también sufrió un atentado que la obligó a salir del territorio nacional

Refirió que solicitó en reiteradas ocasiones a la UNP el cambio de escoltas, pues quienes le prestaban tal servicio lo hacían de forma defectuosa o deficiente. Sus escoltas incurrieron en diversas omisiones como no acompañarlo adecuadamente durante el ejercicio de sus actividades, no cumplir las normas para el porte de armas o dejarle las llaves del vehículo asignado, cuando el protocolo indica lo contrario. Afirmó que, contrario a lo manifestado por los escoltas, no es cierto que el actor Palacios Obregón haya solicitado que le dejaran las llaves del vehículo asignado para su seguridad. Igualmente refirió que los escoltas que lo acompañaban no le prestaban el servicio de forma continua, pues tienen un horario específico y a veces no lo cumplían.

También comentó que la UNP y la unión temporal contratista no tramitaron adecuadamente sus solicitudes de cambio y las desestimaron sin verificar concienzudamente la ocurrencia de

los hechos narrados en sus quejas.

Finalmente, expresó que desea regresar a Colombia siempre y cuando se le garantice adecuadamente su seguridad y la de sus familiares, ya que en las condiciones actuales no existen tales garantías.

#### Documentos allegados por Julián David Palacios Obregón

En dos correos electrónicos enviados el 29 de noviembre de 2021, el accionante Palacios Obregón allegó 22 capturas de pantalla que contienen las comunicaciones que dirigió a la UNP con el fin de reportar varios asuntos como las quejas contra los escoltas que lo custodiaban o los hechos que le ocurrían en relación con el ejercicio de sus actividades como líder social<sup>54</sup>.

Igualmente, aportó dos videos, grabados por el mismo, en los cuales se evidencia que sus escoltas lo insultan y agreden, y en el cual uno de ellos se rehúsa a detener el automóvil en el que transitan, a pesar de sus reiteradas solicitudes para hacerlo.<sup>55</sup>

#### Contestación de la UNP sobre la audiencia del 29 de noviembre

El 7 de diciembre de 2021, la UNP se pronunció sobre lo narrado por el señor Palacios Obregón en la audiencia del 29 de noviembre de 2021 y sobre los documentos que allegó para probar sus afirmaciones<sup>56</sup>.

En segundo lugar, la UNP expuso que los escoltas del accionante Palacios Obregón en ningún momento prestan servicios de vigilancia continua por 24 horas<sup>58</sup>, pues desempeñan su trabajo en los horarios o las jornadas fijadas por la ley<sup>59</sup>. También afirmó que la función de los escoltas se restringe a evitar la concreción puntual de eventos dañosos como el homicidio o el secuestro del protegido. Todo lo anterior, en contradicción a lo afirmado por el accionante durante la audiencia, sobre el tiempo y la forma en el que los escoltas asignados le prestan el servicio de protección.

La UNP también aportó copia de los correos electrónicos mediante los cuales puso fin al esquema de protección del accionante Palacios Obregón por su salida del país. En estos correos también se le informó a la Unión Temporal UT Protección Premium 2021 sobre los inconvenientes que tuvo el accionante con sus guardaespaldas<sup>60</sup>.

## II. CONSIDERACIONES

### Competencia

1. La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela proferidos dentro de los procesos de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

### Asunto objeto de análisis y problema jurídico

1. En el presente asunto, los señores Julián David Palacios Obregón y Carlos Iván Buila Cuero formularon acciones de tutela en contra de la UNP por la violación de sus derechos fundamentales a la seguridad personal y al debido proceso, entre otros. En el caso del actor Palacios Obregón se redujo su esquema de seguridad a pesar de que, a su juicio, se mantenía el nivel de riesgo por su trayectoria como líder social y por amenazas recientes que ponen en peligro su vida e integridad personal y que incluso lo llevaron a salir del país. A su turno, el accionante Buila Cuero considera que la UNP vulnera sus derechos fundamentales al no incrementar las medidas de protección que le ha asignado, a pesar de que la entidad conoce las amenazas de las que es víctima y los ataques que ha sufrido en ocasiones anteriores.

1. Igualmente, ambos accionantes consideran que los procedimientos administrativos de evaluación de sus esquemas de seguridad generaron una violación de su derecho al debido proceso, en tanto la UNP no tuvo en cuenta todos los elementos de juicio necesarios para asignar medidas de protección eficaces y acordes al nivel de riesgo que realmente tiene cada uno de ellos. Actualmente, el señor Palacios Obregón se vio obligado a salir de país, pues consideró que ni él ni su familia cuentan con garantías de seguridad. El accionante Buila Cuero continúa en el territorio nacional con protección de la UNP.

1. Las situaciones fácticas descritas por los accionantes plantean la presunta violación de dos derechos fundamentales que, aunque relacionadas entre sí, pueden estudiarse en forma independiente. Por esta razón, de superarse el examen de procedencia general de la acción de tutela, el examen de fondo de las solicitudes de amparo se hará, de un lado, con el estudio de la eventual afectación del derecho a la seguridad personal y, de otro lado, el posible desconocimiento del derecho al debido proceso en el procedimiento administrativo de determinación de las medidas de protección. Así las cosas, primero se verificará en forma conjunta si las pretensiones de ambas acciones de tutela reúnen los presupuestos de procedencia para que pueda haber pronunciamientos de fondo por parte de esta Sala de Revisión.

1. En caso de acreditarse la procedibilidad de cada una de las solicitudes de amparo, la Corte Constitucional resolverá los siguientes problemas jurídicos:

En primer lugar, respecto del expediente T-8312.889, dará respuesta al siguiente interrogante: ¿la UNP vulneró los derechos fundamentales del accionante Julián David Palacios Obregón al disminuir su matriz de riesgo y decrecer las medidas de seguridad que lo protegían, a pesar de que el accionante indica que recibió nuevas amenazas, materializadas en el incendio del vehículo que le fue asignado, el secuestro que sufrió durante un día y el hecho de que tuvo que salir del país como consecuencia de estas circunstancias?

En segundo lugar, en relación con el expediente T-8.312.898, la Sala responderá la siguiente pregunta: ¿las decisiones de la UNP en relación con la no alteración del esquema de protección asignado al señor Carlos Iván Buila Cuero, violaron o pusieron en riesgo sus derechos a la seguridad personal, a la vida a la integridad personal y al debido proceso administrativo?

1. Para dar respuesta a estos problemas, la Sala seguirá la siguiente metodología: Primero, analizará la importancia del trabajo que ejercen los líderes sociales y/o defensores de derechos humanos en el Estado Social de Derecho. En segundo lugar, reiterará su jurisprudencia sobre el derecho a la seguridad personal y el derecho al debido proceso

administrativo de las personas sobre quienes la UNP evalúa las medidas necesarias para garantizar su protección. En tercer lugar, analizará los casos concretos de ambos expedientes.

1. Antes de abordar el esquema de trabajo propuesto, esta Sala de Revisión considera necesario determinar si se configuró, o no, un uso temerario del mecanismo de amparo constitucional en relación con el expediente T-8.312.898. Lo anterior, pues el Juzgado Tercero Administrativo de Cali, en un principio, se rehusó a asumir el conocimiento del proceso por la presunta existencia de temeridad en la interposición de una acción de tutela fundada en unos hechos que, al parecer, ya habían motivado una solicitud de amparo previa.

Temeridad en el ejercicio de la acción de tutela en el caso del accionante Carlos Iván Buila Cuero<sup>61</sup>

1. La Corte Constitucional ha definido que la temeridad en la presentación de la acción de tutela se configura cuando concurren los siguientes elementos: (i) identidad de partes; (ii) identidad de hechos; (iii) identidad de pretensiones; y (iv) la ausencia de justificación en la presentación de la nueva tutela, vinculada a un actuar doloso y de mala fe por parte del libelista<sup>62</sup>.

1. En armonía con lo anterior, la jurisprudencia de esta Corte ha dicho que una actuación es temeraria cuando:

“(i) resulta amañada, en la medida en que el actor se reserva para cada demanda los argumentos o pruebas que convalidan sus pretensiones; (ii) denote el propósito desleal de obtener la satisfacción del interés individual a toda costa, jugando con la eventualidad de una interpretación judicial que, entre varias, pudiera resultar favorable; (iii) deje al descubierto el abuso del derecho porque deliberadamente y sin tener razón, de mala fe se instaure la acción; o finalmente (iv) se pretenda a través de personas inescrupulosas asaltar la buena fe de los administradores de justicia”<sup>63</sup>.

En contraste con lo anterior, una actuación no es temeraria cuando, a pesar de existir duplicidad de mecanismos, la acción de tutela se funda: “(i) en la ignorancia del accionante; (ii) el asesoramiento errado de los profesionales del derecho; o (iii) por el sometimiento del actor a un estado de indefensión, propio de aquellas situaciones en que los individuos obran por miedo insuperable o por la necesidad extrema de defender un derecho”<sup>64</sup>. En estos casos, si bien la tutela debe ser declarada improcedente, la actuación no se considera “temeraria” y, por ende, no conduce a la imposición de una sanción en contra del actor.

1. En virtud de lo anterior, la Sala procede a verificar si se reúnen o no los elementos previamente descritos con el fin de determinar si el accionante Buila Cuero actuó de forma temeraria al interponer una nueva tutela en el año 2021, cuando ya había interpuesto una solicitud de amparo anterior, en el año 2019. Específicamente, se trata de determinar si las acciones de tutela identificadas con los radicados No. 2019-00181-0066 y No. 2021-00246-0067 reúnen o no las condiciones que la jurisprudencia constitucional ha definido para concluir que el mencionado accionante actuó de manera temeraria al presentar la tutela que es objeto de estudio de la presente sentencia.

1. En este caso, la Sala considera que existe identidad de partes, en tanto que en ambas acciones de tutela el mismo actor, esto es, el señor Carlos Iván Buila Cuero accionó a la misma entidad, la UNP. De igual manera existe una identidad en las pretensiones, pues en los dos casos se pretende que la entidad modifique las medidas de protección que le asignó al tutelante, tal cual se expone a continuación:

Expediente

2019-00181-0068

2021-00246-0069

Parte accionada

Unidad Nacional de Protección y otros

Unidad Nacional de Protección

Pretensiones

“Solicito al Señor(a) Juez, de manera respetuosa a fin de conjurar la violación de los derechos constitucionales y fundamentales art 1, 2, 11,13, 22, 42, 83,95 de la Constitución Política de Colombia, se sirva ordenar a la entidad UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN institución la que es competente en mi caso que como MEDIDA PROVISIONAL URGENTE, se entregue de manera inmediata y a la menor brevedad me implemente un esquema de seguridad mientras se decide el estudio del nivel del riesgo y me implementan definitivo un esquema de seguridad y proteger así, Mi derecho A la Dignidad Humana, La Vida, La Libertad e Integridad Física Moral A La Seguridad De Líder Social Y DDHH Y DIH Que consisten en lo preceptuado en el artículo 2.4.1.2.1.1 del Decreto 1066 de 2015 tipo 2, el cual me sea implementado dos hombres de seguridad y un vehículo blindado extensivo a mi familia. (...) Las medidas que busco NO por lo que así lo considere, sino por la grave situación que estamos afrontando en mi familia a causa de esta amenaza publica, para que no se siga deteriorando mi salud mental y conlleven a daños irreversibles en mi vida al materializarse estos hechos”<sup>70</sup>.

“Solicito al Señor(a) Juez, de manera respetuosa a fin de conjurar la violación de los derechos constitucionales y fundamentales art 1, 2, 11,13, 22, 42, 83,95 de la Constitución Política de Colombia, se sirva ordenar a la entidad UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN como MEDIDA PROVISIONAL URGENTE se refuerce de manera inmediata las medidas de seguridad transitoriamente, mientras se realice y se decidan en el estudio del nivel de riesgo emitido por el CEREM en el proceso ordinario y proteger así, Mi Derecho a La Dignidad Humana, La Vida, La Libertad Las medidas que busco NO por lo que así lo considere, sino por la grave situación que estamos afrontando en mi familia a causa de estas amenaza publica, para que no se siga deteriorando mi salud mental y conlleven a daños irreversibles en mi vida al materializarse estos hechos”<sup>71</sup>.

No obstante, lo anterior, la Sala no advierte que exista identidad en la causa entre las solicitudes de amparo que se comparan, comoquiera que la tutela del año 2019 obedeció a las amenazas que se presentaron contra el señor Buila Cuero con anterioridad y hasta julio

de ese año. En la solicitud que se estudia en esta oportunidad, los hechos que se consideran contrarios a los derechos fundamentales cuya protección solicita sucedieron en el año 2020 y se predicen de la decisión de la UNP de mantener inalterado su esquema de protección, a pesar de estas nuevas amenazas.

En concreto, la tutela del expediente 2019-00181-00 culmina la narración de los hechos que la originaron con una alusión a una amenaza que recibieron varias personas, entre ellas el actor, el 4 de julio de 2019<sup>72</sup>. Este acontecimiento también fue enunciado en la tutela del expediente T-8.312.898, la cual expone que las amenazas se presentaron también con posterioridad a esa fecha, ya que el actor recibió nuevas amenazas el 26 de agosto, el 18 y 19 de noviembre de 2019 y el 24 de noviembre de 2020<sup>73</sup>.

Además de la ausencia de identidad en la causa entre ambas tutelas, la Sala considera que existe también justificación para la interposición de la presente acción de tutela comoquiera que no se evidencia un actuar doloso y de mala fe por parte del actor Buila Cuero. En efecto, como se expuso, se presentaron nuevas amenazas posteriores a las que motivaron la presentación de la solicitud de amparo de 2019.

1. De esta manera, al no configurarse una actuación temeraria, la Sala procederá a estudiar de manera conjunta la procedencia de la acción de tutela correspondiente en los Expedientes T-8.312.898 y Expediente T-8.312.889.

Procedencia de la acción de tutela<sup>74</sup>

Legitimación en la causa por activa y por pasiva

1. De acuerdo con el artículo 86 de la Carta, toda persona podrá presentar acción de tutela ante los jueces para procurar la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad o particular.

La Sala constata que los amparos constitucionales fueron promovidos en nombre propio,

tanto por Julián David Palacios Obregón como por Carlos Iván Buila Cuero, quienes aducen que la UNP violó sus derechos al debido proceso y a la seguridad personal, entre otros, al rehusarse a incrementar las medidas de protección con las que cuentan actualmente. En consecuencia, la legitimación por activa, en los términos del artículo 10º del Decreto 2591 de 1991, se encuentra comprobada porque quienes interpusieron las solicitudes de amparo lo hacen en su calidad de titulares de los derechos fundamentales que estiman vulnerados por la entidad accionada y cuya protección reclaman por esta vía.

En los asuntos de la referencia se advierte que la UNP es la autoridad a quien los accionantes le atribuyen las acciones presuntamente violatorias de sus derechos fundamentales. Aunado a lo anterior, la UNP es la entidad a la cual, le pueden exigir emprender acciones tendientes a que cesar la vulneración de sus derechos fundamentales. Lo anterior, porque es claro que dentro de las funciones<sup>75</sup> de esta entidad pública se encuentra definir y modificar las medidas de seguridad de aquellas personas a quienes les debe garantizar su protección. Por lo tanto, en relación con la entidad accionada se cumple el presupuesto de legitimación en la causa por pasiva.

#### Inmediatez

1. Esta Corporación ha resaltado que, de conformidad con el artículo 86 de la Constitución, la acción de tutela no tiene término de caducidad. Sin embargo, la solicitud de amparo debe formularse en un término razonable desde el momento en el que se produjo la acción u omisión que vulneraron o amenazaron un derecho fundamental.

1. Del escrito de tutela, y de las demás pruebas que obran el proceso, se avizora lo siguiente:

(i) en el Expediente T-8.312.889 el acto administrativo que se considera contrario a los derechos fundamentales del accionante fue notificado el 28 de mayo de 2021 y la acción de tutela se impetró el 8 de junio del mismo año, tan solo 12 días después.

(ii) en el Expediente T-8.312.898 la resolución administrativa objeto de tutela fue expedida el 16 de septiembre de 2019 y fue confirmada el 3 de diciembre del mismo año. Además, estaba vigente para el momento en el que se interpuso la acción de tutela, esto es, el 1 de diciembre de 2020. Aunado a lo anterior, la UNP reconoció que para ese momento se encontraba en curso un nuevo proceso de valoración de riesgos bajo la Orden de Trabajo No.400233 de 2020, por las amenazas que el accionante recibió los días 19 y 24 de noviembre de 2020, el cual concluyó con la expedición de la Resolución No. 1305 de 03 de marzo de 2021.

En principio, la Sala podría considerar que no se cumple con el requisito de inmediatez en el Expediente T-8.312.898, pues el acto administrativo que impuso las medidas de protección que el accionante considera insuficientes es de fecha 16 de septiembre de 2019 y fue confirmado el 2 de diciembre de la misma anualidad. Salta entonces a la vista que el accionante Buila Cuero esperó un año para interponer la acción de tutela, lo cual podría considerarse como un tiempo de espera no razonable y por ello el amparo podría devenir en improcedente.

A pesar de lo anterior, la Sala considera que sí se cumple con el requisito de inmediatez, como quiera que las nuevas amenazas que recibió el señor Buila Cuero en noviembre de 2020, hicieron que impetrará la acción de amparo constitucional tan solo 8 días después de ser amenazado por primera vez (24 de noviembre de 2020). Ante la sensación de inseguridad y la preocupación por su integridad, el actor acudió prontamente ante el juez constitucional para obtener la salvaguarda urgente de sus derechos fundamentales dado que consideraba insuficientes las medidas de protección otorgadas por la UNP en 2019 y que se mantenían vigentes para esa fecha.

En consecuencia, para la Sala transcurrió un plazo razonable entre las actuaciones presuntamente violatorias de los derechos fundamentales y la presentación de las solicitudes de amparo constitucional. En el primer caso, la espera fue de tan solo 12 días. En el segundo caso, transcurrieron solo 8 días desde la segunda amenaza que recibió el actor y que le hizo temer por su vida e integridad personal.

Para la Sala estos tiempos, y las circunstancias que rodean el Expediente T-8.312.898, resultan razonables y oportunos para la interposición de las acciones de tutela.

## Subsidiariedad

1. El principio de subsidiariedad, conforme al artículo 86 de la Constitución, implica que la acción de tutela solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, o cuando el mecanismo ordinario carezca de idoneidad. Así, es necesario que las personas acudan a los mecanismos ordinarios que el sistema judicial dispone para conjurar la situación que amenaza o lesiona sus derechos. De esta manera, se impide el uso indebido del mecanismo constitucional como vía preferente o instancia judicial alterna de protección. Esta Corporación ha señalado que el ordenamiento jurídico dispone de una serie de recursos y procesos judiciales que tienen como propósito la protección de los derechos de las personas. En este orden de ideas, desconocer el carácter subsidiario de la acción de tutela vaciaría de contenido los otros mecanismos de defensa judiciales que han sido previstos en las normas constitucionales y legales para salvaguardar derechos fundamentales.

Sobre el particular, la Corte ha indicado que cuando una persona acude al amparo constitucional con el fin de que le sean protegidos sus derechos, no puede desconocer los mecanismos jurisdiccionales contemplados en el ordenamiento jurídico. Tampoco puede pretender que el juez de tutela adopte decisiones paralelas a las del funcionario o juez que, dentro del marco estructural de la administración de justicia, es el competente para conocer un determinado asunto<sup>76</sup>.

1. De acuerdo con lo expuesto, es procedente el amparo constitucional cuando el actor no cuenta con un mecanismo ordinario de protección o cuando dicho mecanismo no es idóneo. Sin embargo, conforme a la jurisprudencia constitucional, el presupuesto de subsidiariedad que rige la acción de tutela también debe analizarse de una manera flexible, cuando las circunstancias del caso concreto exijan del juez constitucional su intervención urgente e inmediata. En efecto, con fundamento en los artículos 86 superior y 6º del Decreto 2591 de 1991, este Tribunal ha determinado que existen dos excepciones que justifican la procedibilidad<sup>77</sup> de la acción de tutela, aún en aquellos eventos en que exista otro medio de

defensa judicial, así:

(i) Cuando el medio de defensa judicial dispuesto por la ley para resolver las controversias no es idóneo y eficaz conforme a las especiales circunstancias del caso que se estudia; escenario en el que el amparo es procedente como mecanismo definitivo; y,

(ii) Cuando, a pesar de existir un medio de defensa judicial idóneo y eficaz, este no impide la ocurrencia de un perjuicio irremediable; circunstancia en la que la acción de tutela procede como mecanismo transitorio.

1. Las anteriores reglas implican que, de verificarse la existencia de otros medios de defensa judiciales, debe evaluarse en cada caso la idoneidad del mecanismo a disposición. Lo anterior, para determinar si dicho medio judicial tiene la capacidad de restablecer de forma efectiva e integral los derechos invocados. Este análisis debe ser sustancial y no simplemente formal. Además, parte del hecho que el juez de tutela no puede suplantar al juez ordinario. Así, en caso de evidenciar la falta de idoneidad del otro mecanismo, el amparo procede de manera definitiva.

1. En las dos tutelas acumuladas puede señalarse que, en principio, procede el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho junto con la solicitud de medidas cautelares para controvertir los actos administrativos emitidos por la UNP, que disminuyeron o mantuvieron (presuntamente de manera inadecuada) las medidas de protección destinadas a los accionantes. En estos procesos judiciales es posible incluso solicitar el otorgamiento de medidas cautelares<sup>78</sup> con el fin de asegurar la efectividad de la sentencia o la protección de los derechos fundamentales involucrados<sup>79</sup>,

No obstante, esta Corte ha considerado que la acción constitucional es procedente para proteger los derechos a la vida, a la seguridad personal, a la integridad física y al debido proceso, al analizar la procedibilidad de acciones de tutela interpuestas en contra de decisiones de la UNP referidas a medidas de protección previamente reconocidas. Incluso ha señalado que resulta irrazonable exigir a personas que requieren de protección inmediata y

constante que expongan su caso ante el juez contencioso, cuando lo que se encuentra en discusión es la vida misma<sup>80</sup>. En tal sentido, si bien existe el referido mecanismo ordinario ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, este no es idóneo ni eficaz por la situación de apremio que plantean estas situaciones y los bienes jurídicos amenazados<sup>81</sup>.

En el mismo sentido, es dable afirmar que las medidas cautelares de las que trata la Ley 1437 de 2011 en su artículo 230<sup>82</sup> pueden no resultar ser idóneas ni eficaces para proteger los derechos de una persona amenazada y bajo protección de la UNP, en la medida que su otorgamiento se encuentra sujeto al cumplimiento de unos requisitos señalados en la ley<sup>83</sup>, cuya cumplimiento implica un ejercicio argumentativo que puede ser desproporcionado para los intereses de estas personas que se encuentran en grave e inminente peligro<sup>84</sup>.

1. En los presentes casos, tal y como se concluyó en otras oportunidades, la Sala considera que el mecanismo judicial ordinario al alcance de los actores carece de idoneidad y eficacia para la protección de su derecho a la seguridad personal. Esta conclusión obedece a que, en primer lugar, el nivel de riesgo de cada uno de los accionantes ha sido calificado por la UNP como extraordinario y estos tienen medidas de protección asignadas a su favor, lo cual denota el claro e inminente peligro en el que se encuentran. En este sentido resultan relevantes tanto la declaración que hizo el señor Palacios Obregón en la audiencia del 29 de noviembre de 2021, como el contenido del escrito enviado por el señor Buila Cuero en sede de revisión.

En concreto el señor Palacios Obregón relató que debió salir del territorio nacional<sup>85</sup>, en tanto el señor Buila Cuero manifestó que se siente desprotegido y amenazado en la actualidad pese a tener medidas de protección de la UNP<sup>86</sup>.

Aunado a lo anterior, el tiempo que puede tardar el trámite del mecanismo judicial ordinario podría eventualmente agravar la situación de seguridad de los accionantes. Las circunstancias descritas por los actores evidencian un escenario de gravedad y urgencia para los cuales el medio de nulidad y restablecimiento del derecho, junto con las medidas cautelares, no brindarían una protección oportuna. Se insiste en que, ante casos similares, la Corte ha determinado que es irrazonable exigirle a quien solicita la protección de su vida que acuda a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pues es un trámite mucho menos

expedito. Por lo tanto, resulta desproporcionado requerir a los peticionarios que acudan al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para controvertir la validez de las actuaciones de la UNP. Lo anterior, porque los bienes jurídicos cuya amenaza se denuncia, la situación de riesgo calificada por la UNP y sus afirmaciones evidencian la necesidad de una respuesta urgente del juez constitucional.

1. En resumen, las presentes acciones de tutela cumplen los presupuestos de legitimación por activa y pasiva y de inmediatez. Igualmente, respecto de la vulneración de los derechos fundamentales a la seguridad personal y al debido proceso, las solicitudes de amparo acreditan el requisito de subsidiariedad, pues el mecanismo ordinario carece de eficacia para brindar protección oportuna a los accionantes.

1. A continuación, una vez revisados y superados los requisitos de procedencia de las presentes acciones de tutela, la Sala adelantará el análisis de los problemas jurídicos de fondo planteados previamente. En primer lugar, se expondrán las consideraciones sobre la importancia del papel que los líderes sociales y/o defensores de derechos humanos desempeñan en el Estado Social de Derecho; en segundo lugar, se reiterará la jurisprudencia sobre el derecho a la seguridad personal y al debido proceso administrativo de estas personas en los trámites asociados a la determinación de medidas de protección a cargo de la UNP; y, finalmente, se analizarán los casos concretos

La importancia del papel que los líderes sociales y/o defensores de derechos humanos desempeñan en el Estado Social de Derecho 87

1. El artículo 1º de la Constitución Política señala que “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general” (negritas propias).

Las características resaltadas de esta forma de organización política, adoptadas por el Constituyente en 1991, fueron explicadas por la Sala Plena de la Corte Constitucional en la Sentencia SU- 747 de 1998<sup>88</sup> en los siguientes términos: (i) el Estado de Derecho es aquel en el cual la actividad de las autoridades se rige por normas jurídicas, en especial la Constitución como norma fundante, y (ii) el término social implica que el fin último de la acción estatal es la garantía de la vida en condiciones dignas de sus asociados.

1. Dentro de los elementos o características de la forma de Estado elegida por el Constituyente en 1991, destaca que coexisten la democracia representativa y la participativa.

1. La primera de ellas se manifiesta cuando los ciudadanos concurren a las urnas y eligen a sus gobernantes, en tanto que la segunda implica:

“el traslado de los principios democráticos a esferas diferentes de la electoral, lo cual está expresamente plasmado en el artículo 2° de la Carta. Es una extensión del concepto de ciudadanía y un replanteamiento de su papel en una esfera pública que rebasa lo meramente electoral y estatal. El ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios que incidirán en el rumbo de su vida”<sup>89</sup>.

1. En la misma línea anteriormente expuesta la Sala Plena de este Tribunal Constitucional, en la Sentencia C-150 de 2015<sup>90</sup>, expuso:

“(…) que la Constitución establece un marco jurídico democrático, participativo y pluralista, que expresa la coexistencia y relación de la democracia representativa y la democracia participativa y de lo cual se derivan trascendentales consecuencias: (i) el Pueblo es poder supremo o soberano y de él se deriva la facultad de constituir, legislar, juzgar, administrar y controlar; (ii) el Pueblo, directamente o a través de sus representantes, crea democráticamente el Derecho al que se subordinan los órganos del Estado y los habitantes; (iii) el Pueblo decide en elecciones la conformación de los órganos mediante los cuales actúa

el poder público; (iv) el Pueblo y las organizaciones a partir de las cuales se articula, intervienen en el ejercicio y control del poder público, a través de sus representantes o directamente”.

1. En la precitada providencia se expuso también que:

“la Constitución reconoce el derecho de participación como un derecho cuya titularidad se atribuye a los ciudadanos, a las organizaciones sociales y a los movimientos y partidos políticos -CP 40-, que asegura el ejercicio de su capacidad para conformar, ejercer y controlar el poder político. Allí se prevén como derechos: (i) la participación en elecciones en la condición de elector o potencial elegido; (ii) la promoción e intervención en los diferentes mecanismos de participación democrática; (iii) la constitución y formación de partidos, movimientos y agrupaciones políticas divulgando, enseñando o promulgando sus ideas y programas; (iv) la formulación de iniciativas ante las diferentes corporaciones públicas; (v) la formulación de acciones para defender la Constitución y la ley; y (vi) la ocupación de cargos públicos”<sup>91</sup>.

1. Con todo, es importante resaltar que la noción de democracia participativa no se circunscribe única y exclusivamente a lo estatal y a lo político, entendido esto último como lo electoral, sino que se extiende a otros ámbitos de la vida en sociedad, y en este punto cobra especial relevancia el mandato constitucional de defensa, promoción y realización de los derechos humanos. En concordancia con lo anterior esta Corporación ha señalado también que:

“[d]entro de las aspiraciones que establece la Constitución de 1991, se pueden destacar (...) la efectividad de los derechos consagrados en la Constitución, la participación de todos en las decisiones que los afectan y el aseguramiento de la convivencia pacífica (art. 2°), cometidos que además de contar con los móviles institucionales para alcanzar su realización, requieren como fuerza motriz la efectividad de los derechos humanos, los cuales tienen como ejes fundamentales la dignidad humana, la libertad y la igualdad”<sup>92</sup>.

1. Por lo anterior, esta Corte ha señalado que garantizar la efectividad de los derechos humanos compete tanto a las autoridades como a los particulares porque estos son el fundamento de la convivencia pacífica que debe garantizar el orden constitucional establecido<sup>93</sup>.

1. En virtud de lo anterior, este Tribunal Constitucional ha reconocido que los líderes sociales y/o defensores de derechos humanos, y las organizaciones que estos conforman, juegan un papel fundamental tanto en la concreción de la democracia participativa como en la promoción de los derechos humanos en el marco del Estado Social de Derecho y de las sociedades democráticas<sup>94</sup>. El ejercicio de este liderazgo constituye una manifestación y una forma de democracia participativa, protegida por la Carta Política y por la jurisprudencia constitucional en los términos anteriormente expuestos.

1. Es por esto por lo que se les ha concedido a los líderes sociales y/o defensores de derechos humanos el carácter de sujetos de especial protección constitucional y se ha propendido por garantizar sus derechos, en especial los de vida, integridad y seguridad personal y debido proceso<sup>95</sup>. La naturaleza del trabajo que estas personas ejercen y los peligros inherentes a dicha actividad, hacen necesaria la intervención del Estado para brindarles protección.

1. En la Sentencia T-469 de 2020<sup>96</sup>, la Sala Segunda de Revisión de Tutelas de esta Corporación reconoció que los conceptos de líder social y/o defensor de derechos humanos:

“son categorías interpretativas amplias. Muchas veces, además, su definición se entrecruza y se emplean como sinónimos. Para la Organización de Naciones Unidas (ONU) y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, los líderes y lideresas sociales son defensores de los derechos humanos, incluso si no se reconocen como tales, en la medida que actúan para promover o proteger los derechos humanos de manera pacífica.<sup>97</sup>”.

1. No obstante, la misma providencia expuso que “[e]xiste un consenso respecto a que el criterio fundamental para determinar si una persona es o no defensora de derechos descansa sobre la actividad que esta realice”. De esta manera, los líderes sociales y/o defensores de derechos humanos son personas reconocidas en sus comunidades por orientar diversos procesos colectivos tales como la protección del medio ambiente, la recuperación del territorio, la participación política o la reivindicación de los derechos de las víctimas del conflicto armado<sup>98</sup>.

La Corte Constitucional también ha reconocido que los líderes sociales y/o defensores de derechos humanos promueven la reivindicación de los grupos poblacionales tradicionalmente marginados como las comunidades campesinas, las minorías étnicas, las mujeres o el colectivo LGBTIQ<sup>99</sup>.

1. En consonancia con lo anterior, este Tribunal Constitucional ha destacado que estos liderazgos se ejercen con frecuencia en zonas y contextos difíciles por la violencia endémica que ha vivido el país como producto del conflicto armado interno y otras situaciones de amenaza. En consecuencia, estas personas líderes enfrentan un peligro constante y requieren que el Estado actúe proactivamente para garantizarles: (i) su vida, seguridad e integridad física; (ii) que puedan ejercer sus actividades sin intimidación, miedo o censura<sup>100</sup>.

1. En virtud de lo anterior, es posible concluir que: (i) Colombia es un Estado Social de Derecho fundado, entre otros elementos, en la democracia participativa y la promoción y la realización de los derechos humanos; (ii) los líderes sociales y/o los defensores de los derechos humanos y el trabajo que realizan son una manifestación del principio de democracia participativa; (iii) estos líderes ejercen un rol central y muy importante en la Nación, al encabezar procesos sociales tendientes a materializar de los postulados constitucionales de defensa de los derechos humanos o de reivindicación de derechos de grupos marginados como mujeres, minorías étnicas o la comunidad LGBTIQ; (iv) los líderes

suelen ejercer sus actividades en zonas violentas del país o en contexto de conflicto, en el marco del conflicto armado que ha vivido Colombia durante décadas, y, por lo anterior (v) la Corte Constitucional ha señalado en reiteradas ocasiones que estas personas gozan de una especial protección constitucional y, en consecuencia, el Estado se encuentra obligado a protegerlos y a garantizar que puedan desempeñar sus actividades en paz y sin intimidación.

Las obligaciones del Estado respecto del derecho a la seguridad personal de los líderes sociales y/o defensores de derechos humanos. Reiteración de jurisprudencia<sup>101</sup>

1. Desde el Preámbulo de la Constitución Política se contempla la vida como uno de los valores que el ordenamiento constitucional debe defender. De igual forma, en los artículos 2° y 11 superiores se encuentra estipulado que las “autoridades de la República están instituidas para proteger la vida de todas las personas residentes en Colombia”, por tratarse de un derecho de carácter fundamental e “inviolable”<sup>102</sup>.

El deber de protección de la vida está previsto en la Constitución Política y en diferentes tratados internacionales de derechos humanos, ratificados por Colombia<sup>103</sup>. En ellos se instituyó, como mandato superior del Estado, garantizar las condiciones necesarias para la pervivencia y el desarrollo efectivo de la vida de los ciudadanos<sup>104</sup>. Este principio es de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades públicas en la medida de sus posibilidades jurídicas y materiales.

De esta manera, el compromiso de defensa de la vida, como bien constitucionalmente protegido, se instituye prioritariamente en un deber imperioso de protegerla por parte de las autoridades públicas<sup>105</sup>.

Así lo advirtió la Sentencia T-1026 de 2002<sup>106</sup> de la siguiente forma:

“la vida constituye la base para el ejercicio de los demás derechos. Es decir, la vida misma es el presupuesto indispensable para que haya titularidad de derechos y obligaciones. La primacía e inviolabilidad de la vida le otorga a ésta una especial protección constitucional; su desarrollo en la Carta de 1991, como principio, como valor y como derecho, refleja la

importancia que se le atribuye dentro del ordenamiento jurídico”.

1. La Corte Constitucional ha destacado que el derecho fundamental a la vida tiene dos ámbitos vinculantes para el Estado: respetarla y de protegerla<sup>107</sup>. En consecuencia, las autoridades públicas tienen una obligación de doble vía, cuales son: (i) abstenerse de vulnerar el derecho a la vida y (ii) evitar que terceras personas afecten o transgredan este derecho.

En Sentencia T-981 de 2001<sup>108</sup>, la Corte Constitucional estableció que el Estado debe responder “a las demandas de atención de manera cierta y efectiva” respecto del derecho a la vida cuando se tenga conocimiento de amenazas “sobre la existencia y tranquilidad de individuos o grupos que habitan zonas de confrontación o que desarrollan actividades de riesgo en los términos del conflicto”. En consecuencia, el Estado se encuentra obligado a garantizar la inviolabilidad del derecho a la vida, sin importar quien la amenace o si las circunstancias que la ponen en peligro se dan en áreas de la geografía nacional donde la violencia es endémica<sup>109</sup>. Por lo anterior, el Estado no puede pretender cumplir con sus deberes de protección a la vida, limitándose a señalar su imposibilidad para garantizarla en ciertas áreas del país en donde son constantes las situaciones de violencia<sup>110</sup>.

Por otra parte, las autoridades gozan de autonomía para tomar las decisiones necesarias para proteger el derecho a la vida, siempre y cuando tales decisiones constituyan soluciones reales y efectivas<sup>111</sup>. Así, las alternativas para defender el derecho a la vida en un caso concreto se basan: (i) en el contexto donde este derecho se ve amenazado y (ii) en el criterio razonable de las autoridades encargadas de escoger la medida más adecuada para protegerlo. En cualquier caso, respecto del nivel de peligro, la autoridad encargada de garantizar el derecho a la vida debe eliminar o, al menos minimizar la exposición a los riesgos que lo ponen en peligro<sup>112</sup>.

1. En lo que respecta al concepto de “amenaza” del derecho a la vida, la jurisprudencia de esta Corporación la ha definido así: “es una violación potencial que se presenta como inminente y próxima. Respecto de ella la función protectora del juez consiste en evitarla”<sup>113</sup>.

Así se han establecido criterios de apreciación de los hechos que demandan la intervención del Estado, con el fin de establecer si existe un peligro grave:

“La vulneración y la amenaza de los derechos fundamentales son dos causales claramente distinguibles: la primera requiere de una verificación objetiva que corresponde efectuar a los jueces de tutela, mediante la estimación de su ocurrencia empírica y su repercusión jurídico-constitucional; la segunda, en cambio, incorpora criterios tanto subjetivos como objetivos, configurándose no tanto por la intención de la autoridad pública o el particular, cuando sea del caso, sino por el resultado que su acción o abstención pueda tener sobre el ánimo de la persona presuntamente afectada. Para que se determine entonces la hipótesis constitucional de la amenaza se requiere la confluencia de elementos subjetivos y objetivos o externos: el temor del sujeto que ve peligrar sus derechos fundamentales y la convalidación de dicha percepción mediante elementos objetivos externos, cuya significación es la que ofrecen las circunstancias temporales e históricas en que se desarrollan los hechos.”<sup>114</sup>

1. Conforme a lo señalado, las autoridades competentes encargadas de valorar los hechos que rodean una posible vulneración del derecho a la vida deben ponderar los factores objetivos y subjetivos que rodean esta situación. Lo anterior, con el fin de establecer si hay lugar a una medida de protección especial. Estos elementos objetivos y subjetivos fueron definidos en la Sentencia T-1026 de 2002, así:

i) Realidad de la amenaza: se exige que la amenaza sea real, en el sentido que haya sido comunicada o manifestada a la víctima y pueda ser corroborada objetivamente, lo que implica que no debe tratarse de un temor individual “frente a una situación hipotética, pues los riesgos imaginarios no son amparables constitucionalmente”;

ii) La individualidad de la amenaza: se requiere que la amenaza sea individualizada. Para ello es necesario que se dirija contra un sujeto o un grupo determinado o determinable de personas, y que se pueda establecer que el peligro que “corren es excepcional en relación con el riesgo general que debe soportar la población o el grupo o sector al cual pertenecen”.

iii) La situación específica del amenazado: en este criterio se deben tener en cuenta

“aspectos subjetivos que rodean al peticionario, tales como el lugar de residencia, la pertenencia a un partido político, la actividad sindical, la situación económica, la actividad profesional, la labor desempeñada como empleado de cierta entidad estatal o empresa privada, los vínculos familiares, ciertas actuaciones realizadas o haberse visto involucrado en acciones adelantadas por grupos armados que actúan por fuera de la ley”.

Así, la autoridad competente deberá determinar, a partir de los criterios anteriormente descritos, si debido a las circunstancias específicas del solicitante, éste se encuentra expuesto a una situación de mayor vulnerabilidad y, por lo tanto, “sus derechos fundamentales corren un riesgo superior de ser violados en relación con el resto de la población”.

iv) El escenario en que se presentan las amenazas: de manera paralela a los criterios anteriores, es necesario analizar las circunstancias “históricas, sociales, económicas y políticas del lugar donde se asegura que han ocurrido las amenazas”<sup>115</sup>, lo que permite vislumbrar las características del entorno en el que se desenvuelve la persona amenazada <sup>116</sup>.

v) Inminencia del peligro: la autoridad competente debe verificar las circunstancias generales de riesgo para determinar la probabilidad de ocurrencia de una afectación grave del derecho fundamental a la vida de un individuo. Dicho en otros términos es necesario individualizar la amenaza y determinar si esta se presenta, por ejemplo, en una zona de alta violencia o con presencia activa de grupos insurgentes, lo cual aumenta el riesgo o la inminencia del peligro. Aunado a lo anterior, se debe tener en cuenta que “la dificultad de determinar la realidad de su acaecimiento aumenta en la medida en que la vulneración depende de la actuación de terceras personas”<sup>117</sup>.

1. La apreciación integral de todos los criterios anteriores por parte de la autoridad competente puede derivar en un deber, para dicha entidad, de adoptar las medidas necesarias tendientes a proteger el derecho a la vida de quien es sujeto de amenaza<sup>118</sup>.

Por todo lo anterior, el principio de seguridad debe entenderse como un valor constitucional, que debe preservarse por el Estado. Garantizar este principio implica adoptar, cuando se necesario, las medidas de protección pertinentes para proteger los derechos fundamentales a la vida e integridad personal de una persona o grupo de personas determinadas que se encuentran amenazadas.

Adicionalmente, la Sentencia T-719 de 2003<sup>119</sup> señaló que existe una escala de riesgos<sup>120</sup> y amenazas. Dicha escala de riesgo es la siguiente: i) mínimo, ii) ordinario, iii) extraordinario, y iv) extremo<sup>121</sup>. Esta categorización resulta determinante “para diferenciar el campo de aplicación del derecho a la seguridad personal de las órbitas de otros dos derechos fundamentales con los cuales está íntimamente relacionado, sin confundirse con ellos: la vida y la integridad personal.”.

A partir de lo anteriormente expuesto, es necesario que un individuo o grupo de personas enfrenten un riesgo extraordinario o extremo respecto de su salud o integridad física, que no estén obligados a soportar, para que el Estado tenga la obligación correlativa de brindarles medidas de protección. El ejercicio de determinar el riesgo que enfrenta un individuo o un grupo se realiza caso a caso “y deben ser evaluadas como un todo, desde una perspectiva integral, para establecer la naturaleza, alcance, intensidad y continuidad de los riesgos que gravitan sobre cada individuo”<sup>122</sup>

1. Por otra parte, la Corte ha explicado que, de acuerdo con las previsiones legales, la competencia para determinar el nivel de riesgo al que está expuesta una persona y las medidas necesarias para protegerla está en cabeza de la Unidad Nacional de Protección. Esta entidad cuenta con los recursos técnicos y administrativos para evaluar en cada caso concreto la situación de seguridad y el riesgo que enfrentan las personas<sup>123</sup>.

En segundo lugar, el deber de valoración del riesgo, el cual implica un análisis de las características y la fuente del riesgo identificado. Por lo tanto, su examen debe estar sustentado en estudios cuidadosos y técnicos de la situación individual<sup>125</sup>.

En tercer lugar, el deber de definir e implementar oportunamente las medidas de protección. Aquellas deben ser específicas, adecuadas y suficientes para evitar la materialización del riesgo y brindar protección eficaz. De esta manera, la actuación del Estado implica no sólo la identificación y cualificación del riesgo excepcional que se cierne sobre las personas, sino que también exige, de manera principal, que se adelante una actuación efectiva dirigida a evitar que el mismo se materialice<sup>126</sup>.

En cuarto lugar, el deber de evaluar periódicamente el riesgo y las medidas de protección correspondientes. En concreto, con los criterios de oportunidad y suficiencia referidos previamente, las autoridades con competencias en la materia deben revisar periódicamente la situación para establecer la necesidad de adoptar medidas acordes con la evolución del riesgo.

En quinto lugar, el deber de brindar una respuesta efectiva ante situaciones de concreción del riesgo. En efecto, la actuación no se agota con las medidas de protección, sino que, materializadas las situaciones de riesgo, es imperativa la adopción de medidas dirigidas a mitigar sus efectos.”

En sexto lugar, un deber de abstención en la creación de riesgos. En particular, la administración no puede adoptar decisiones que generen o aumenten un riesgo extraordinario para las personas<sup>127</sup>.

En primer lugar, la Corte señaló en esta sentencia que la UNP tiene la obligación de identificar y valorar el riesgo extraordinario de una persona y, en consecuencia, debe definir e implementar oportunamente las medidas de protección acordes al nivel de peligro detectado<sup>128</sup>.

En segundo lugar, esta Corporación estableció que estas obligaciones no cesan en el momento en que se adoptan las medidas de seguridad a favor del protegido. Al contrario, la UNP debe evaluar periódicamente el riesgo y las medidas de protección correspondientes y ajustarlas a los resultados que indiquen los estudios técnicos al respecto<sup>129</sup>.

En tercer y último lugar, este Tribunal señaló que la UNP tiene el deber de brindar una respuesta efectiva ante situaciones de concreción del riesgo, pues su actuación no se agota con la adopción de las medidas de protección. Materializada una situación de riesgo, es

imperativo que la UNP adopte todas las medidas necesarias para mitigar sus efectos. También debe abstenerse de crear riesgos mediante la adopción de decisiones que pongan en peligro a las personas que esta entidad protege<sup>130</sup>.

1. En consecuencia, el Estado tiene el deber de motivar cada decisión que toma respecto de la evaluación del riesgo de un individuo, así como la definición e implementación oportuna de las medidas de protección que le habrá de brindar a este individuo. Es así, porque los bienes jurídicos involucrados en estas decisiones exigen que la actuación del Estado esté fundada en una evaluación integral y sustentada, basada en razones técnicas, suficientes y claras que permitan que la medida de protección a imponer sea efectiva.

1. En suma, la vida y la seguridad personal son derechos fundamentales que deben ser garantizados y preservados por el Estado. Así, cuando una persona se encuentra ante un riesgo extraordinario o extremo el Estado debe adoptar las medidas de protección necesarias para salvaguardar estos derechos fundamentales.

1. En concordancia con este deber, las autoridades públicas tienen la obligación de guardar debida diligencia respecto de la valoración y determinación de las amenazas que enfrentan ciertos individuos. Su incumplimiento también conduce a la vulneración del derecho a la seguridad personal, por cuando tal valoración constituye el fundamento para la adopción oportuna de las medidas de protección adecuadas. La Corte ha ordenado que se adelante una nueva evaluación de riesgo, cuando advierte que no se cumplió con la debida diligencia, el rigor o el procedimiento pertinente para valorar el riesgo que enfrenta una persona. Por último, el juez constitucional puede, excepcionalmente, y mientras se adelanta esa nueva evaluación, ordenar, por ejemplo, el restablecimiento de esquemas de protección previos de acuerdo con los criterios que motivaron la imposición de dichos esquemas.

1. La Corte ha establecido que es una “responsabilidad inalienable del Estado”<sup>131</sup>

salvaguardar la vida, la integridad y la seguridad de los líderes sociales y/o defensores de los derechos humanos, por la naturaleza e importancia de la función que desempeñan<sup>132</sup>. Tal obligación responde a la necesidad de proteger y preservar el sistema democrático nacional<sup>133</sup> como también al deber general del Estado de garantizar los derechos humanos, incluyendo la vida y a la seguridad de las personas.

La Corte destaca que la persecución y el asesinato de líderes sociales no solo implica la violación de sus derechos fundamentales a la vida y a la integridad física. También representa una pérdida colectiva y un grave retroceso en la consolidación del país como una república verdaderamente democrática y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad y la garantía de los derechos, ya que, sin los defensores de los derechos humanos y su invaluable contribución a la sociedad, estos fines no pueden llevarse a cabo<sup>134</sup>.

1. En el cumplimiento de los deberes precitados supra la UNP como entidad competente puede contratar a terceros para que presten los servicios de seguridad y protección que requieran las personas que presentan altos niveles de amenaza y exposición a actos violentos en su contra. En el marco de su actividad contractual para el ejercicio de sus funciones, la entidad contratante, al tenor del artículo 4º de la Ley 80 de 1993<sup>135</sup>, tiene una serie de deberes que cumplir, entre los que destacan el de : (i) exigir del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado, y, (ii) adelantar revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promover las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan.

En línea con lo anterior el Manual de Contratación de la UNP<sup>136</sup>, en su artículo 6.3.2.3.1. señala que en el marco de los contratos que suscriba la entidad esta “ejecutará actividades de seguimiento y vigilancia contractual, entendiendo por éstas las desempeñadas por una persona natural o jurídica, sobre los contratos celebrados por la UNP, cuyo objeto consiste en verificar el cumplimiento de las obligaciones contractuales asumidas por los contratistas de la entidad dentro de los términos previstos para el efecto y según las condiciones contractualmente estipuladas (...)”.

Por lo anterior es predicable afirmar que parte del cabal cumplimiento de sus deberes en materia de garantía de la vida e integridad personal de los líderes sociales y de las otras personas protegidas por la UNP implica un diligente y juicioso cumplimiento de la obligación de supervisar que las personas naturales o jurídicas que contrata para ese fin cumplan adecuadamente sus funciones y en caso contrario adoptar las medidas necesarias para garantizar

El debido proceso administrativo en los trámites asociados a la adopción de medidas de protección. Reiteración de jurisprudencia<sup>137</sup>

1. El artículo 29 de la Constitución establece que el debido proceso es un derecho fundamental que debe aplicarse a todas las actuaciones judiciales y administrativas. Constituye una garantía para todas las personas, pues le impone al Estado la obligación de resolver situaciones jurídicas mediante decisiones razonadas, haciendo uso de los procedimientos dispuestos para tal fin. En ese escenario, se trata de una garantía para prevenir aquellas arbitrariedades o abusos de autoridad en los que pueda incurrir las autoridades que están llamadas a decidir o resolver una situación.

1. El Decreto 1066 de 2015<sup>138</sup> regula el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo. Prevención y protección necesarias, dado el riesgo que implica el ejercicio de actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o derivado del ejercicio de ciertos cargos. Este cuerpo normativo también establece las facultades y responsabilidades de distintas autoridades en el marco del proceso de evaluación de riesgos y asignación de medidas de protección para mitigarlos

1. El artículo 2.4.1.2.2. del referido Decreto 1066 de 2015 señala los principios que rigen las acciones del Programa de Prevención y Protección, entre los que se destaca: el de

causalidad, según el cual “[l]a vinculación al Programa de Prevención y Protección, estará fundamentada en la conexidad directa entre el riesgo y el ejercicio de las actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias”. En consecuencia, este principio impone la necesidad de que se realice un estudio técnico que determine la causalidad entre el riesgo y el ejercicio de cierta actividad. Igualmente, esta actuación, esto es valoración de amenazas y la consecuente adopción de medidas de seguridad, se rige por el postulado de idoneidad al ordenar que “[l]as medidas de prevención y protección serán adecuadas a la situación de riesgo y procurarán adaptarse a las condiciones particulares de los protegidos”. Así, la valoración y definición de las medidas de seguridad que se le van a brindar a un individuo o grupo deben corresponder directamente a su situación de riesgo. Es por esto por lo que tales decisiones siempre deben tener como soporte un estudio técnico previo. En síntesis, este procedimiento de valoración busca garantizar el debido proceso de las personas cobijadas por medidas de protección. En tal sentido, la administración tiene el deber de motivar sus determinaciones con conceptos técnicos especializados que fundamenten la decisión de otorgar, modificar o finalizar medidas de seguridad.

1. Esta Corte<sup>139</sup> ha establecido al menos tres subreglas relevantes respecto del contenido y alcance del derecho al debido proceso en el marco del análisis de los actos administrativos proferidos por la UNP respecto de la valoración del nivel de riesgo, el otorgamiento o la finalización de medidas de protección<sup>140</sup>: (i) el deber de realizar un nuevo pronunciamiento cuando exista insuficiente motivación<sup>141</sup>; (ii) la evaluación del nivel de riesgo y su motivación completa son instrumentos importantes para acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo en la medida que permiten al ciudadano conocer los fundamentos de lo decidido por la UNP<sup>142</sup>; y (iii) el deber de motivación técnica<sup>143</sup>.

1. Ahora bien, con fundamento en esta última subregla, la Sentencia T-224 de 2014 amparó el derecho a la seguridad personal de un accionante a quien su valoración de riesgo arrojó un nivel ordinario. Además, la decisión de acoger este estudio no ofrecía argumentos que la fundamentaran, ni fueron informados o comunicados al accionante por otras vías. La providencia señaló:

“La comunicación se limita a afirmar que obedeció a un estudio serio y ponderado de la situación del accionante, en el que se descartó que el riesgo de seguridad fuera ‘actual, inminente, serio, individualizable, concreto, presente, importante, claro, discernible, excepcional y desproporcionado’, por lo que no era procedente asignarle el esquema de seguridad pretendido”<sup>144</sup>.

En ese sentido existe vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad personal, cuando la valoración del nivel de riesgo o de las medidas de protección no está fundada en un estudio previo e individualizado de la situación de la persona interesada. Las consideraciones de índole técnico deben plasmarse en el acto administrativo que define la situación de riesgo, de manera tal que el interesado conozca el razonamiento que llevó a la UNP a adoptar cierta decisión y pueda controvertir aquellos argumentos que no comparta<sup>145</sup>. Además, el artículo 2.4.1.2.40, numeral 8° del Decreto 1066 de 2015 requiere que se le den a conocer al interesado las razones que llevaron a fijar cierto nivel de riesgo, en el acto en el que se le comunica el contenido del acto administrativo que adopta medidas de protección en su favor.

1. Del deber de motivación descrito en los anteriores términos se deduce que, si la administración pretende definir o modificar el nivel de riesgo o las medidas de protección en contra de lo sugerido en estudios técnicos, tiene el deber de argumentar suficientemente su decisión, con base en otros conceptos especializados en los cuales se expongan clara y específicamente las circunstancias de tiempo, modo y lugar que sustentan dicho cambio. Esto es así, pues las determinaciones sobre el alcance del derecho a la seguridad personal siempre deben estar sustentadas en conceptos expertos, y si se van a desconocer los existentes, deben oponerse otros que demuestren de manera racional y razonable los motivos por los cuales las nuevas apreciaciones respecto de la seguridad de un individuo son más acertadas<sup>146</sup>.

1. Además de las obligaciones y competencias de la UNP relacionadas con la protección del derecho a la seguridad personal, esta Corporación ha identificado circunstancias concretas en las que resulta necesario adelantar una nueva evaluación como consecuencia del amparo

del derecho al debido proceso. En efecto, se ha considerado necesaria una reevaluación del riesgo en aquellos casos en los que hubo decisiones que no estuvieron suficientemente motivadas y omitieron circunstancias mencionadas por los peticionarios con respecto a los riesgos que se ciernen sobre su vida e integridad.

1. Así, por ejemplo, la Sentencia T-591 de 2013<sup>147</sup> consideró que la decisión en la que se retiraron las medidas de seguridad del accionante estaba “deficientemente motivada”, en tanto que solo mencionaba que el estudio de seguridad arrojó un riesgo ordinario, sin expresar si el actor pertenecía o no un grupo de población protegido por el Programa de Prevención y Protección de la UNP. Tampoco expuso las opciones con las que contaba el actor para salvaguardar su vida, diferentes a la protección que presta esta entidad. De igual manera, en la Sentencia T-190 de 2014<sup>148</sup>, la Corte le ordenó a la UNP que “realice una reevaluación respecto de las condiciones actuales de riesgo afrontadas por el accionante y, en todo caso, la decisión adoptada le sea comunicada mediante acto administrativo motivado (...)”. Las Sentencias T-224 de 2014<sup>149</sup>, T-124 de 2015<sup>150</sup> y T-473 de 2018<sup>151</sup> adoptaron determinaciones en el mismo sentido.

1. Por otra parte, esta Corporación ha ordenado el restablecimiento de medidas de protección previamente otorgadas a un individuo, mientras culmina una nueva evaluación de riesgo, en el marco de las medidas de amparo que puede otorgar el juez constitucional en sede de tutela. En particular, esta medida se ha adoptado en los casos de modificación de esquemas de protección en los que concurren uno o varios de los siguientes factores: (i) las personas están categorizadas con riesgo extraordinario; (ii) existen pruebas de la situación apremiante del accionante o hay elementos suficientes para concluir que el riesgo al que está sometido así lo amerita; (iii) la amenaza proviene de agentes o factores que previamente materializaron esos riesgos<sup>152</sup>; (iv) se comprueban circunstancias no valoradas por la entidad; (v) la adopción de medidas de protección por organismos como la CIDH<sup>153</sup> y/o (vi) la UNP no motivó adecuadamente por qué es necesaria la disminución de algunas medidas de protección pese a que el porcentaje del nivel de riesgo no varió o lo hizo de forma poco significativa<sup>154</sup>.

1. En conclusión, para garantizar el derecho fundamental al debido proceso y desarrollar los principios de causalidad e idoneidad que orientan la prestación del servicio de protección personal, las actuaciones y decisiones administrativas que lleven a cabo estudios de valoración y definición de medidas de protección deben estar justificadas en estudios técnicos individualizados y específicos que los fundamenten de manera suficiente y razonable.

1. De acuerdo con el planteamiento de los asuntos a resolver, esta Sala de Revisión debe determinar si: (i) la UNP vulneró los derechos a la seguridad personal y el debido proceso administrativo del señor Julián David Palacios Obregón, como líder social, en el trámite de evaluación de riesgos y adopción de las correspondientes medidas de protección y (ii) la accionada transgredió estos mismos derechos al señor Carlos Iván Buila Cuero, quien también ostenta la calidad de activista defensor de los derechos humanos, por no modificar las medidas de protección de las cuales es titular.

1. Para resolver las cuestiones planteadas, se analizarán los dos casos objeto de esta sentencia a la luz de las consideraciones generales expuestas en esta providencia y en concordancia con el acervo probatorio disponible en cada expediente. Se determinará si hay o no lugar a amparar los derechos de los solicitantes.

Expediente T-8.312.889

La Unidad Nacional de Protección (UNP) vulneró los derechos a la seguridad personal y al debido proceso administrativo del líder social Julián David Palacios Obregón.

1. La Sala reitera que, tal y como esta providencia señaló en el capítulo de consideraciones generales<sup>155</sup>, las personas que fungen como líderes sociales o defensores de derechos humanos gozan de especial protección constitucional. Es así, pues las actividades y labores

que desempeñan son de suma importancia para la consolidación de los principios y valores del Estado Social de Derecho, tales como el de democracia participativa.

De igual manera se reafirma que estos activistas tienen derecho a que el Estado les garantice su seguridad personal cuando se vean amenazados o se encuentren en peligro con razón o en ocasión de sus actividades de liderazgo<sup>156</sup>.

1. Esta garantía se materializa mediante la valoración de riesgos que hace la UNP y de las medidas de protección que se adoptan tras la realización del respectivo estudio. Esto se lleva a cabo mediante un procedimiento administrativo reglado que presupone el respeto del debido proceso conforme al artículo 29 de la Constitución Política y los lineamientos dados al respecto por la jurisprudencia de esta Corporación<sup>157</sup>.

1. En el caso sub examine se tiene que: (i) el señor Julián David Palacios Obregón es un líder social que desarrolla actividades de defensa y promoción de los derechos humanos en el municipio de Palmira (Valle del Cauca)<sup>158</sup>; (ii) ha recibido amenazas e intimidaciones de forma constante por las labores que desempeña desde el año 2018 y ha estado protegido por la UNP desde entonces<sup>159</sup>; (iii) su nivel de riesgo ha sido calificado como extraordinario y nunca ha bajado del 50%<sup>160</sup>, y (iv) se vio obligado a salir del país a mediados del año 2021 por considerar que estaba en peligro su vida y la de su familia, ya que la vivienda de su padre fue impactada con proyectiles de arma de fuego y su madre debió exiliarse por haber sufrido un atentado, tal cual lo narró en la audiencia reservada del 29 de noviembre de 2021<sup>161</sup>.

De igual manera cabe resaltar que: (i) en el año 2019 tuvo que interponer una acción de tutela con el fin de que la UNP le reforzará su esquema de seguridad con un hombre de protección adicional y un vehículo blindado, el cual le fue retirado posteriormente por la misma UNP<sup>162</sup>; (ii) durante todo el período que estuvo bajo la protección de la entidad accionada tuvo diversos inconvenientes con los agentes de escolta, quienes afirma no le prestaban el servicio adecuadamente, ya que, por ejemplo, no cumplían con los protocolos en materia de manejo de armas de fuego o custodia de los elementos de protección; (iii) el

accionante Palacios Obregón fue víctima de distintos hechos delictivos tales como un presunto secuestro y la quema del vehículo que le fue asignado para su movilización por la UNP<sup>163</sup>, y (iv) durante su estancia en Colombia sus familiares, en especial sus padres, fueron objeto también de agresiones, amenazas e intimidaciones<sup>164</sup>

1. En lo concerniente a la Unidad Nacional de Protección, la Sala constató que la entidad: (i) evaluó de forma periódica los niveles de riesgo del actor y adoptó las medidas que consideró adecuadas para responder a los resultados que arrojaron los estudios que desarrolló<sup>165</sup>; (ii) recibió múltiples denuncias del accionante sobre el comportamiento inadecuado de sus agentes de escolta y sobre el deficiente servicio que estos prestaban, (iii) no adoptó ninguna medida en relación con los guardaespaldas del actor ya que eran empleados de la contratista Unión Temporal UT Protección Premium 2021, a quien competía adelantar esas actuaciones<sup>166</sup>, y (iv) una vez se enteró de la salida del señor Palacios Obregón del país procedió a desmontar el esquema de protección que tenía asignado<sup>167</sup>.

1. Ahora bien, como se reseñó previamente<sup>168</sup>, la Unidad Nacional de Protección tiene una serie de deberes que debe cumplir en el marco de los procedimientos administrativos de evaluación de amenazas y adopción de medidas de seguridad para líderes sociales amenazados, las cuales deben responder a los principios de idoneidad y causalidad<sup>169</sup>

Estos son en un primer momento la individualización del riesgo y la implementación de medidas para afrontarlo o mitigarlo. Con todo, la responsabilidad de la entidad no finaliza ahí, ya que debe hacer reevaluaciones constantes de cada caso para poder ajustar los medios adoptados para conjurar las amenazas que se presenten.

Igualmente, la UNP tiene que brindar respuestas efectivas ante situaciones de concreción del riesgo y, así mismo, debe abstenerse de adoptar decisiones que propicien su consumación.

1. En conclusión, y conforme a las consideraciones expuestas en los fundamentos jurídicos y según el acervo probatorio disponible, la Sala considera que:

(i) La Unidad Nacional de Protección identificó los riesgos que afrontaba el señor Palacios Obregón desde el año 2018 y adoptó las medidas de seguridad que estimó oportunas para afrontarlos.

(ii) La entidad accionada hizo reevaluaciones anuales del caso del actor hasta el año 2021, con el fin de constatar el estado actualizado de la situación de riesgo que afrontaba y adoptó los correctivos que estimó oportunos en relación con el esquema de seguridad que tenía asignado el señor Palacios Obregón. Lo hizo cambiando el medio de transporte asignado ya que estimó que el actor no requería un vehículo blindado y que podía hacer uso de uno convencional para sus desplazamientos y que solo era necesario que lo custodiara un agente de escolta en lugar de dos.

1. Por estas razones se podría concluir prima facie que la UNP garantizaba los derechos del actor como líder social en estado de peligro y vulnerabilidad.

1. No obstante, lo anterior, a la luz de las pruebas obrantes en el expediente, y sobre todo de la declaración rendida por el actor en la audiencia del 29 de noviembre de 2021 y de los videos por el aportados, se tiene que la UNP incumplió sus deberes en materia de garantía de la seguridad personal y del debido proceso de su protegido porque:

(i) Disminuyó gradualmente la composición del esquema de medidas de seguridad del actor, aún cuando las amenazas que este recibía no se redujeron significativamente, sino que, al parecer, aumentaron o al menos se mantuvieron en la misma cantidad e intensidad, en tanto que, por ejemplo, la residencia de su padre fue objeto de un ataque con armas de fuego o seguía recibiendo panfletos amenazantes contra él y sus familiares por el ejercicio de liderazgo social y control político en el municipio donde residía. Lo anterior constituye una infracción a su obligación de identificar los riesgos que presentaba el protegido y adoptar las medidas necesarias para conjurarlos

(ii) Como consecuencia de lo anterior tampoco reevaluó correctamente el caso del actor y no hizo los ajustes necesarios a su esquema de seguridad para poder garantizarle su seguridad personal para el ejercicio de liderazgo social. Es así, pues no consideró hechos relevantes recientes como el presunto secuestro que sufrió el actor, las amenazas que recibió en los

años 2020 y 2021 o las agresiones e intimidaciones que padecieron sus familiares<sup>170</sup>.

(iii) No adoptó medidas tendientes a garantizar la prestación adecuada del servicio de escoltas, en tanto que desechó las repetidas solicitudes de cambio de agentes que hizo el actor por considerarlas caprichosas y carentes de motivación. Por el contrario, para la Sala existen indicios de que los agentes no cumplían con algunos de sus deberes tales como tener en regla los documentos de las armas de fuego que empleaban o darle debido cuidado al automóvil que se asignó para el desplazamiento del protegido Palacios Obregón, ya que este al parecer sufrió daños durante la prestación del servicio<sup>171</sup>. Por ello, la UNP podía haber evaluado con mayor detenimiento las peticiones del demandante.

Igualmente, la Sala tiene indicios de que los agentes de seguridad no fueron del todo diligentes en el ejercicio de sus funciones porque, según narra el accionante, cuando sucedió el presunto secuestro, los agentes dejaron en su poder las llaves del vehículo en cual aduce fue raptado, y no debieron hacerlo en la medida que el protocolo de la UNP prohíbe tal actuación. Esta situación, al parecer, tampoco fue estudiada por esa entidad.

En consonancia con lo anterior el tutelante Palacios Obregón aportó dos videos, grabados por el mismo, en los cuales se evidencia que sus escoltas lo insultan y agreden, y en el cual uno de ellos se rehúsa a detener el automóvil en el que transitan, a pesar de sus reiteradas solicitudes para hacerlo. Esto último con el fin de acreditar que sus solicitudes de cambio de agentes de protección por la deficiente prestación del servicio que estos hacían tenían pleno fundamento, tal cual lo narró en la audiencia del 29 de noviembre de 2021<sup>172</sup>.

Todo lo anterior no fue refutado por la accionada durante el presente proceso de tutela<sup>173</sup>.

1. Lo anterior llevó a que el señor Palacios Obregón considerara que no podía permanecer en el territorio nacional en tanto que no estaban dadas las condiciones para que pudiera ejercer su liderazgo social con plena garantía de su vida e integridad personal. Concluyó esto, pues continuaban amenazándolo a él y a su familia y la entidad llamada a protegerlo, esto es la UNP, no actuó diligentemente y no garantizó una adecuada prestación del servicio de protección para que no se viese obligado a salir del país por temor a perder su vida o ver afectada la integridad de su familia.

El correo electrónico allegado a este despacho el 15 de noviembre de 2021, ilustra el temor que siente el accionante porque en el relata que “[h]ace más de tres meses abandoné el territorio nacional en búsqueda de protección internacional, debido a las constantes instigaciones de grupos delincuenciales y grupos políticos de no permitirme la realización de mi labor de liderazgo social como era debido (...) En este momento me encuentro en condición de refugiado con protección internacional (...)”<sup>174</sup>.

1. En virtud de lo expuesto, la Corte concluye que la Unidad Nacional de Protección vulneró los derechos del actor como líder social a la seguridad personal y al debido proceso, en la medida que no actuó con la debida diligencia para garantizar que el accionante pudiera permanecer en el país y ejerciera las actividades propias de un defensor de los derechos humanos en el municipio donde residía con el mayor grado posible de tranquilidad y seguridad.

1. Como remedio ante esta vulneración, esta Sala de Revisión de Tutelas dispondrá que la UNP adelante un nuevo estudio de niveles de riesgo del accionante, el cual deberá tener en cuenta los hechos ocurridos en el año 2021 y que fueron narrados por el demandante en la audiencia reservada del 29 de noviembre como fundamento de su decisión de salir de Colombia y refugiarse en el exterior.

Ello, con el fin de que una vez le sean notificados los resultados y las medidas de seguridad recomendadas, pueda decidir libremente si desea o no retornar a Colombia bajo la protección de la entidad demandada.

1. De igual manera en atención a lo expuesto en el FJ. 49, se exhortará a la UNP para que, en ejercicio de sus competencias legales y reglamentarias, adelante las gestiones que considere necesarias para verificar e investigar si la UT Protección Premium 2021 y los agentes de escolta que custodiaban al señor Julián David Palacios Obregón, cumplieron adecuadamente los servicios de vigilancia y protección para los cuales fueron contratados por la entidad, y si es el caso, imponga las sanciones a las que haya lugar.

La Unidad Nacional de Protección no vulneró los derechos de Carlos Iván Buila Cuero a la seguridad personal y al debido proceso administrativo en el marco de la evaluación de las amenazas que ha recibido como líder social y defensor de los derechos humanos.

1. La Sala reitera que, tal como se señaló en las consideraciones generales de esta sentencia<sup>175</sup> y en el caso concreto anterior<sup>176</sup>, las personas que fungen como líderes sociales o defensores de derechos humanos gozan de especial protección constitucional. Es así, pues las actividades y labores que desempeñan son de suma importancia para la consolidación de los principios y valores del Estado Social de Derecho y así mismo conllevan un mayor riesgo de sufrir afectaciones en su vida, integridad y seguridad personal.

1. En el caso sub examine se tiene que: (i) el señor Carlos Iván Buila Cuero es un líder social que desarrolla actividades de defensa y promoción de los derechos humanos en el Valle del Cauca<sup>177</sup>, (ii) ha recibido amenazas e intimidaciones de forma constante por las labores que desempeña desde el año 2018, y ha estado protegido por la UNP desde entonces<sup>178</sup>, (iii) fue calificado con un nivel de riesgo extraordinario mediante la Resolución No.1305 de 03-03-2021, (iv), por lo anterior, en la actualidad es beneficiario de medidas de protección de la UNP consistentes en “un (1) medio de comunicación, un (1) chaleco blindado y un (1) hombre de protección” <sup>179</sup>, (v) el accionante no aporta al procedimiento constitucional elementos de juicio que permitan a la Sala concluir que hay amenazas o riesgos no valorados por la UNP y, (vi) la solicitud de tutela no explica las razones por las que el actual esquema de protección no es idóneo o suficiente para la protección de los derechos a la vida y seguridad personal del accionante.

1. En lo concerniente a la Unidad Nacional de Protección, la Sala constató que la entidad: (i) ha evaluado constantemente el nivel de riesgos que presenta el accionante desde el año 2018, (ii) ha tenido en cuenta siempre los hechos y las pruebas aportadas por el actor en los

procesos de calificación de los niveles de amenaza que este presenta, y (iii) ha prestado los servicios de seguridad que este ha requerido en todo momento conforme a las recomendaciones que le ha hecho el CERREM180.

De igual manera la accionada ha notificado al actor las resoluciones que adopta en el marco de los procesos de calificación de riesgo y ha resuelto los recursos que ha interpuesto contra sus actos administrativos.

1. En conclusión, y conforme a las consideraciones expuestas en los fundamentos jurídicos y según el acervo probatorio disponible se concluye que:

(i) La Unidad Nacional de Protección ha identificado constantemente los riesgos que afronta el señor Carlos Iván Buila Cuero desde el año 2018 y ha adoptado las medidas de seguridad que ha estimado oportunas para reducirlos o mitigarlos, tanto así que, en la actualidad, continua bajo la protección de la entidad, la cual le tiene asignados “un (1) medio de comunicación, un (1) chaleco blindado y un (1) hombre de protección” 181.

(ii) la UNP ha realizado evaluaciones periódicas del caso del actor y al no constatar alteraciones significativas ha mantenido inalterado el conjunto de medidas adoptadas. De igual manera en la actualidad se encuentra en curso un proceso de revisión de las medidas de seguridad en la medida que el actor relató haber recibido nuevas amenazas e intimidaciones en el año 2021182.

(iv) En el expediente no aparecen elementos de juicio que permitan inferir situaciones de riesgo o amenazas que no hubieren sido evaluadas o que no se encuentren en trámite de revisión en la UNP. Luego, no hay datos que muestren riesgos recientes que justifiquen la intervención del juez constitucional.

Por lo anteriormente expuesto, esta Sala de Revisión de Tutelas concluye que:

(i) La UNP no vulneró el derecho de Carlos Iván Buila a la seguridad personal en la medida en que le ha prestado todos los servicios y medios de seguridad que requiere para mitigar o reducir los riesgos que afronta en ocasión de la importante labor social que adelanta. Lo anterior le ha permitido desempeñarse como defensor de derechos humanos en la zona

donde reside con la mayor medida posible de condiciones de seguridad que puede ofrecer la entidad demandada, de acuerdo con su estudio de riesgo.

(ii) La entidad accionada no vulneró el derecho del accionante al debido proceso administrativo en la medida que adelantó a tiempo y periódicamente los procesos de calificación de riesgo y notificó al actor oportunamente los respectivos actos administrativos. De igual forma resolvió los recursos impetrados por el tutelante, adoptó las medidas de seguridad sugeridas y no ha adoptado decisiones que pongan en peligro o incrementen el nivel de riesgo del señor Buila Cuero.

(iii) Según se desprende de la respuesta allegada en sede de revisión<sup>183</sup>, la UNP actualmente adelanta un nuevo estudio de niveles de riesgo que no ha concluido, dado que el actor le aportó copia de un mensaje de texto en cual presuntamente lo extorsionan y lo amenazan.

Esto permite inferir que la entidad demandada es proactiva a la hora de cumplir sus deberes de detección de las amenazas del protegido Buila Cuero, así como de adoptar las medidas necesarias para reevaluar su caso y evitar la concreción de los riesgos que se puedan presentar. Recuérdese que el mensaje de texto que, a juicio del accionante, resulta amenazante se encontraba en revisión al momento de interponer la acción de tutela. Esto permite concluir que la accionada garantiza de forma continua y eficaz la protección de los derechos del peticionario a la seguridad personal y al debido proceso administrativo en los términos señalados por la jurisprudencia constitucional<sup>184</sup>.

## Conclusiones y órdenes por proferir

1. En esta oportunidad, la Sala estudió dos acciones de tutela promovidas por líderes sociales que invocaban la garantía de sus derechos a la seguridad personal y al debido proceso administrativo, entre otros, los cuales estimaban vulnerados por la Unidad Nacional de Protección con ocasión de las actuaciones surtidas en los procedimientos de calificación de riesgos y asignación de medidas de seguridad por las amenazas que han recibido por desempeñarse como líderes sociales en el departamento del Valle del Cauca.

Por lo anterior, en ambos casos, los peticionarios solicitaron dejar sin efectos los actos administrativos expedidos por la UNP y que se ordenará reajustar sus esquemas de protección a los niveles de riesgo que realmente afrontan.

1. En ambos casos se concluyó que la acción de tutela era procedente, porque los actores podían ser catalogados como sujetos de especial protección constitucional por tratarse de líderes sociales amenazados y sujetos de medidas de seguridad por parte de la UNP. En concreto, en el expediente T-8.312.889 se acreditó que era tal el grado de vulnerabilidad del actor que tuvo que salir de Colombia para resguardar su vida e integridad personal, en tanto que en el plenario T-8.312.898 se evidenció que el actor está protegido por la entidad accionada y fue objeto de nuevas amenazas en el presente año.

1. De igual manera en el caso del señor Carlos Iván Buila Cuero (Expediente T-8.312.898), se acreditó que la acción de tutela que impetró el 1º de diciembre de 2020 no guardaba identidad de sujeto pasivo, causa y objeto con aquella que interpuso contra la UNP en 2019. Lo anterior en la medida en que si bien compartían el destinatario (la misma entidad demandada) y tenían la misma finalidad (obtener modificaciones en las medidas de protección), no compartían el mismo origen (la del 2019 se fundamentó en hechos acaecidos en ese año, en tanto que la que aquí se revisa se originó en hechos posteriores, acaecidos en 2020).

1. En el caso del señor Julián David Palacios Obregón se acreditó que la entidad demandada vulneró sus derechos a la seguridad personal y al debido proceso administrativo en la medida en que incumplió con sus deberes de atención oportuna a la concreción del riesgo y abstención de generarlo, dado que prestó defectuosamente los servicios ya que el actor sufrió hechos de violencia mientras estuvo protegido, tuvo varios inconvenientes con sus agentes de escolta por el mal desempeño de sus labores y, finalmente, tuvo que salir del territorio nacional por considerar que las medidas de la UNP no eran suficientes para garantizarle el ejercicio de su liderazgo social en el municipio de Palmira.

Por todo lo anterior se revocará el fallo de única instancia proferido por el Juzgado Tercero Promiscuo de Familia de Palmira el 22 de junio de 2021, mediante el cual se declaró improcedente la acción de tutela impetrada por Julián David Palacios Obregón contra la Unidad Nacional de Protección. En su lugar se tutelarán los derechos del actor a la seguridad personal y al debido proceso administrativo, y en consecuencia se ordenará a la demandada efectuar un nuevo estudio de niveles de riesgo, el cual deberá tener en cuenta los hechos ocurridos en el año 2021 y que fueron narrados por el actor en la audiencia reservada del 29 de noviembre del año en cita y que fueron el fundamento de su decisión de refugiarse en el exterior. Este estudio deberá adelantarse dentro de los quince (15) días hábiles posteriores a la notificación de esta providencia; deberá ser notificado al tutelante para que este pueda definir si está de acuerdo con el mismo y si las medidas de seguridad que puedan llegar a ofrecérsele son suficientes para que decida retornar a Colombia a desempeñarse con líder social y defensor de derechos humanos.

1. Por el contrario, en el expediente T-8.312.898, la Sala no encontró probado que la UNP vulnerara los derechos de Carlos Iván Buila Cuero. Lo anterior, en la medida en que la entidad ha cumplido cabalmente con sus obligaciones al evaluar los riesgos que afronta el tutelante, adoptar las correspondientes medidas de protección, reevaluar periódicamente su caso y ajustar el esquema de seguridad asignado en función de los resultados de los riesgos detectados, ha sido proactiva para evitar en la mayor medida posible la concreción de las amenazas que ha recibido el demandante y no ha adoptado ninguna decisión que incremente el nivel de peligro que afronta el peticionario por sus actividades de liderazgo social. Aunado a lo anterior, está en curso una nueva evaluación del nivel de riesgo del actor.

Por ello, la Sala confirmará el fallo del 16 de febrero de 2021, mediante el cual el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, en segunda instancia, confirmó la providencia dictada el 16 de diciembre de 2020 por el Juzgado Tercero Administrativo de Cali, en la cual negó el amparo de los derechos fundamentales invocados por Carlos Iván Buila Cuero contra la Unidad Nacional de Protección.

84. De igual manera esta Sala de Revisión de Tutelas en relación con el expediente T-8.312.889: Exhortará a la Unidad Nacional de Protección (UNP), para que, en el marco de

sus competencias legales y reglamentarias, investigue e indague si la UT Protección Premium y sus empleados incurrieron en alguna conducta que comporte un incumplimiento contractual o una conducta disciplinable cuando prestaron servicios de vigilancia y protección al señor Julián David Palacios Obregón.

85. Por último se levantará la suspensión de términos procesales para fallar adoptada mediante el Auto del 22 de noviembre de 2021.

#### IV. DECISIÓN

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

#### RESUELVE

Primero.- LEVANTAR la suspensión de los términos para fallar las presentes acciones de tutela, ordenada mediante auto del 22 de noviembre de 2021.

Segundo.- En el expediente T-8.312.889, REVOCAR el fallo del 22 de junio de 2021 dictado por el Juzgado Tercero Promiscuo de Familia de Palmira (Valle del Cauca), que declaró improcedente la acción de tutela instaurada por Julián David Palacios Obregón contra la Unidad Nacional de Protección. En su lugar, CONCEDER el amparo de sus derechos fundamentales a la seguridad personal y al debido proceso administrativo del actor.

Tercero.- ORDENAR a la Unidad Nacional de Protección que, por conducto de sus representantes legales o quienes hagan sus veces, en el término de quince (15) días hábiles contados a partir de la notificación de la presente sentencia valore nuevamente el nivel de riesgo y las medidas de seguridad de Julián David Palacios Obregón. Esta evaluación deberá tener en cuenta todos los hechos ocurridos en el año 2021 y que fueron narrados en la audiencia reservada de 29 de noviembre del año en cita y que, además fueron invocados por el actor como fundamento de su decisión de abandonar Colombia. Una vez concluya este procedimiento sus resultados deberán ser notificados debidamente al accionante, a fin de que este pueda valorarlos y decidir si las garantías que le puede ofrecer la UNP son suficientes para retornar al país.

Cuarto.- En el expediente T-8.312.898, CONFIRMAR el fallo del 16 de febrero de 2021, por el

cual el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, en segunda instancia, confirmó la providencia dictada el 16 de diciembre de 2020 por el Juzgado Tercero Administrativo de Cali, en la cual se negó el amparo de los derechos fundamentales invocados por Carlos Iván Buila Cuero contra la Unidad Nacional de Protección, de conformidad con las consideraciones de la presente providencia.

Quinto.- En el expediente T-8.312.889, EXHORTAR a la Unidad Nacional de Protección (UNP) para que, en el marco de sus competencias legales y reglamentarias, si así lo considera necesario, adelante las actuaciones correspondientes a fin de verificar si existió o no un incumplimiento contractual o una conducta disciplinable cuando prestaron servicios de vigilancia y protección al señor Julián David Palacios Obregón.

Sexto.- Por Secretaría General, LÍBRENSE las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Expediente electrónico T-8.312.889. Archivo "01AccionDeTutelaYAnexos.pdf". Folios 1 a 80.

2 Ibidem.

3 Expediente electrónico T-8.312.889. Archivo  
"12RespuestaUnidadNacionalDeProteccion.pdf." Folio 3.

4 Expediente electrónico T-8.312.889. Archivo  
"12RespuestaUnidadNacionalDeProteccion.pdf." Folio 3.

5 Ibidem.

6 Expediente electrónico T-8.312.889. Archivo  
"12RespuestaUnidadNacionalDeProteccion.pdf." Folio 3.

7 Expediente electrónico T-8.312.889. Archivo  
"12RespuestaUnidadNacionalDeProteccion.pdf." Folio 4.

8 Expediente electrónico T-8.312.889. Archivo "01AccionDeTutelaYAnexos.pdf". Folio 2.

9 Expediente electrónico T-8.312.889. Archivo "01AccionDeTutelaYAnexos.pdf". Folio 2.

10 En correos electrónicos del 23 de enero y del 14 de abril de 2021 el actor informó a la UNP que los agentes de escolta que le asignaron venían presentado comportamientos sospechosos en relación con el ejercicio de sus labores; que el escolta Johny Gutiérrez Carvajal le tomó fotografías sin su consentimiento el 22 de enero del año en cita, que ese mismo escolta junto con el agente Jesús Antonio Gaviria Caipe lo habían agredido verbalmente el 11 de abril de 2021 y lo habían retenido contra su voluntad en el vehículo en el que se movilizaba y que el 14 de abril no se presentaron a trabajar pese a ser requeridos para ello. (Expediente Electrónico T-8.312.889. Archivo "01AccionDeTutelaYAnexos.pdf". Folio 27 y 28).

11 Expediente electrónico T-8.312.889. Archivo "01AccionDeTutelaYAnexos.pdf". Folios 1 a 80.

12 Ibidem. Folios 27 a 28.

13 Expediente electrónico T-8.312.889. Archivo ""01AccionDeTutelaYAnexos.pdf". Folios 29 a 38.

14 Expediente electrónico T-8.312.889. Archivo 05AutoAdmisorioTutela2021-00246.pdf

15 Ibidem.

16 Expediente electrónico T-8.312.889. Archivo  
12RespuestaUnidadNacionalDeProteccion.pdf. Folios 1 a 13.

17 Expediente electrónico T-8.312.889. Archivo "07RespuestaPoliciaPalmira.pdf". Folios 1 a 8.

18 Expediente electrónico T-8.312.889. Archivo  
"08RespuestaSecretariaDeGobiernoPalmira.pdf". Folios 1 a 73.

19 Expediente electrónico T-8.312.889. Archivo "09RespuestaUARIV.pdf", Folios 1 a 5.

20 Expediente electrónico T-8.312.889. Archivo "10RespuestaMinisterioDelInterior.pdf" Folios 1 a 16.

21 Expediente electrónico T-8.312. 889.Archivo" 11RespuestaPresidenciaDeLaRepublica.pdf". Folios 1 a 24.

22 Expediente electrónico T-8.312.889. Archivo  
"13SentenciaTutela2021-00246SustracMateria.pdf". Folios 1 a 11.

23 Expediente electrónico T-8.312. 889. Archivo "15CorreoImpugnaTutela.pdf". Folio 1.

24 Expediente electrónico T-8.312.898. Archivo "ExpedienteCompleto.pdf". Folio 1.

25 Expediente electrónico T-8.312.898. Archivo "ExpedienteCompleto.pdf". Folio 1.

26 Expediente electrónico T-8.312.898. Archivo "ExpedienteCompleto.pdf". Folios 1 a 7.

27 Expediente electrónico T-8.312.898. Archivo "ExpedienteCompleto.pdf". Folios 71 a 72.

28 Expediente electrónico T-8.312.898. Archivo "ExpedienteCompleto.pdf". Folios 72.

29 Expediente electrónico T-8.312.898. Archivo "ExpedienteCompleto.pdf". Folio 72 a 73.

30 Expediente electrónico T-8.312.898. Archivo "ExpedienteCompleto.pdf". Folios 73 a 74.

- 31 Expediente electrónico T-8.312.898. Archivo "ExpedienteCompleto.pdf". Folios 1 a 32.
- 32 Expediente electrónico. T-8.312.898. Archivo "ExpedienteCompleto.pdf". Folios 38 a 41
- 33 Expediente electrónico. T-8.312.898. Archivo "ExpedienteCompleto.pdf". Folios 48 a 49.
- 34 Expediente electrónico. T-8.312.898. Archivo "ExpedienteCompleto.pdf". Folios 50 a 54.
- 35 Expediente electrónico. T-8.312.898. Archivo "ExpedienteCompleto.pdf". Folios 66 a 79.
- 36 Expediente electrónico. T-8.312.,898. Archivo "ExpedienteCompleto.pdf. Folios 233 a 234.
- 37 Expediente electrónico. T-8.312.898. Archivo "ExpedienteCompleto.pdf" Folio 274.
- 39 Expediente electrónico T-8.312.889. Archivo "Rta. Carlos Iván Buila Cuero.zip"
- 40 Expediente electrónico T-8.312.889. Archivo "Rta. Unidad Nacional de Protección ANEXOS.zip".
- 41 Expediente electrónico T-8.312.889. Archivo. "Rta unidad nacional de protección Carlos Buila y Julián palacios.pdf". Folio 6.
- 42 Expediente electrónico T-8.312.898. Archivo "13RespuestaRequerimientoJuzgadoSextoCivilCircuito.pdf".
- 43 Mediante correo electrónico enviado el 26 de agosto de 2021, la Secretaría General de la Corte Constitucional informó a este Despacho que no se habían recibido más pruebas.
- 44 Expediente electrónico T-8.312.889. Archivo Rta. Unidad Nacional de Proteccion.pdf". Folios 1 a 10. En el referido documento se señala que las funciones de los agentes de escolta son, entre otras,:(...)) Prestar servicios de defensa y protección de los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad a las personas objeto de protección, en el marco del respeto a la intimidad personal (...) b) Acompañar, proteger y defender a los beneficiarios del programa de protección UNP, en procura de evitar y/o impedir que sean objeto de agresiones o actos delictivos (...) k) Respetar los protocolos de seguridad de instalaciones y el de manejo de armas (...)."

45 Expediente electrónico T-8312.889. Archivo "Rta. Unidad Nacional de Proteccion.pdf". Folios 1 a 10.

46 Expediente electrónico T-8312.889. Archivo "Rta. Unidad Nacional de Proteccion.pdf". Folios 1 a 10.

47 Expediente electrónico T-8312.889. Archivo "Rta. Unidad Nacional de Proteccion.pdf". Folios 1 a 10.

48 Expediente electrónico T-8.312.889. Archivo "Rta. Departamento de Policía del Valle (después del traslado).zip". Folios 1 a 4.

49 Expediente electrónico T-8.312.889. Archivo "Rta. Julian David Palacios Obregon (despues del traslado) correo 1.pdf. Folio 2.

50 Ibídem.

51 Expediente electrónico T-8.312.889. Archivo "AUDIENCIA T-8312889 (Auto 18 Nov-21)-20211129\_133101-Grabacion de la reunion.mp4".

52 Expediente electrónico T-8.312.889. Archivo " AUTO T-8312889 AC Suspension 22 Nov-21.pdf". Folio 1.

53 Expediente electrónico T-8.312.889. Archivo "AUDIENCIA T-8312889 (Auto 18 Nov-21)-20211129\_133101-Grabacion de la reunion.mp4".

54 Expediente electrónico T-8.312.889. Archivo "Rta. Julian David Palacios Obregon (correo 2).zip".

55 Expediente electrónico T-8.312.889. Archivos " Rta. Julian David Palacios Obregon - 20210411\_202455\_2.mp4" y "Rta. Julian David Palacios Obregon - VID-20210411-WA0064.mp4"

56 Expediente electrónico T-8.312.889. Carpeta "Rta. Pronunciamiento traslado de pruebas - UNP.zip".

57 Expediente electrónico T-8.312.889. Carpeta "Rta. Pronunciamiento traslado de pruebas -

UNP.zip". Archivo "6. CONSTESTACION CORTE CONSTITUCIONA JULIAN PALACIOS-PRUEBAS.pdf" Folio 2.

58 Ibidem. Folio 3.

59 Se citan como relevantes el Decreto 1932 de 1989 y las Resoluciones No. 0134 de 13 de abril de 2012, No. 0092 de 5 de febrero de 2014, No. 0351 de 26 de junio de 2014 y No. 0362 de 1 de junio de 2016. En estos documentos se señala que las personas que presten servicios de escolta tendrán una jornada de trabajo de doce (12) horas diarias sin que en la semana excedan un límite de sesenta y seis (66) horas.

60 Expediente electrónico T-8.312.889. Carpeta "Rta. Pronunciamiento traslado de pruebas - UNP.zip". Archivos "Anexo 1.pdf", "Anexo 2- JP. Pdf", "Anexo 3 JP.pdf", "Anexo 3 JP.pdf", "Anexo 4 JP.pdf", "Anexo 5 JP.pdf", "Anexo 6 JP.pdf", "Aneo 7 JP.pdf" y "Anexo 8.pdf".

61 En este acápite se retoman las consideraciones generales sobre el ejercicio temerario de la acción de tutela desarrolladas en la Sentencia T- 382 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

62 Sentencia T-400 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

63 Sentencia T-001 de 1997. M.P. José Gregorio Hernández Galindo

64 Sentencias T-400 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y T-185 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

65 Sentencia T-1034 de 2005. M.P. Jaime Córdoba Triviño citada por la Sentencia T-400 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

66 Esta acción de tutela fue fallada en primera instancia por el Juzgado Sexto Civil del Circuito y obra en el Expediente electrónico T-8.312.898. Archivo "13RespuestaRequerimientoJuzgadoSextoCivilCircuito.pdf". Folios 66 a 85.

67 Esta es la acción de tutela contenida en el Expediente electrónico T-8.312.898 y es el objeto de este pronunciamiento de la Corte Constitucional.

68 Esta acción de tutela fue fallada en primera instancia por el Juzgado Sexto Civil del

Circuito y obra en el Expediente electrónico T-8.312.898. Archivo “13RespuestaRequerimientoJuzgadoSextoCivilCircuito.pdf”. Folios 66 a 85.

69 Esta es la acción de tutela contenida en el Expediente electrónico T-8.312.898 y es el objeto de este pronunciamiento de la Corte Constitucional.

70 Expediente electrónico T-8.312.898. “13RespuestaRequerimientoJuzgadoSextoCivilCircuito.pdf”. Folios 7 a 8.

71 Expediente electrónico T-8.312.898. Archivo “01Tutela.pdf”. Folio 7.

73 Expediente electrónico T-8.312.898. Archivo “01Tutela.pdf”. Folio 4 a 6.

74 En este acápite se retoman las consideraciones generales sobre la procedencia de la acción de tutela para garantizar los derechos a la seguridad personal y al debido proceso de las personas objeto de protección por parte de la Unidad Nacional de Protección reseñadas en la Sentencia T-239 de 2021, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

75 El artículo 4º del Decreto 4065 de 2011 señala que “Son funciones de la Unidad Nacional de Protección (UNP) las siguientes: (...)2. Definir, en coordinación con las entidades o instancias responsables, las medidas de protección que sean oportunas, eficaces e idóneas, y con enfoque diferencial, atendiendo a los niveles de riesgo identificados (...)4. Hacer seguimiento y evaluación a la oportunidad, idoneidad y eficacia de los programas y medidas de protección implementadas, así como al manejo que de las mismas hagan sus beneficiarios y proponer las mejoras a que haya lugar (...) 6. Realizar la evaluación del riesgo a las personas que soliciten protección, dentro del marco de los programas que determine el Gobierno Nacional, de competencia de la Unidad, en coordinación con los organismos o entidades competentes (...) 10. Apoyar al Ministerio del Interior, con recursos humanos, técnicos, logísticos y administrativos, en la implementación de las acciones de prevención, a fin de salvaguardar los derechos a la vida, a la libertad, a la integridad y a la seguridad de personas, grupos y comunidades, que se encuentran sujetas a la jurisdicción del Estado colombiano, siguiendo las directrices que para tal efecto brinde el referido Ministerio (...)”.

76 En Sentencia T-313 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño, se estableció: “[e]n efecto, la Constitución y la ley estipulan un dispositivo complejo de competencias y procesos judiciales

que tienen como objetivo común garantizar el ejercicio pleno de los derechos constitucionales, en consonancia con el cumplimiento de los demás fines del Estado previstos en el artículo 2 Superior. Por tanto, una comprensión ampliada de la acción de tutela, que desconozca el requisito de subsidiariedad, vacía el contenido de las mencionadas competencias y, en consecuencia, es contraria a las disposiciones de la Carta Política que regulan los instrumentos de protección de los derechos dispuestos al interior de cada una de las jurisdicciones.”

77 Sentencia T-662 de 2016 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

78El artículo 229 del CPACA señala que: “En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.(...)La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.(...)PARÁGRAFO . Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos y en los procesos de tutela del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio”.

79 Sentencia T-111 de 2021. M.P. Diana Fajardo Rivera.

80 Sentencia T-111 de 2021 M.P. Diana Fajardo Rivera.

81 Acerca de la procedencia de la acción de tutela para invocar la protección de los derechos a la vida, a la seguridad personal y al debido proceso administrativo respecto de decisiones adoptadas por la UNP, pueden consultarse las Sentencias T-469 de 2020 M.P. Diana Fajardo Rivera, T-123 de 2019 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, T-473 de 2018 M.P. Alberto Rojas Ríos, T-411 de 2018 M.P. Carlos Bernal Pulido, T-349 de 2018 M.P. Alejandro Linares Cantillo, T-399 de 2018 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, T-124 de 2015 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, T-707 de 2015 M.P. María Victoria Calle Correa, T-924 de 2014 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y T-078 de 2013 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

82 La norma en cita dispone lo siguiente: “Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas: (...)1. Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible. (...)2. Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual. A esta medida solo acudirá el Juez o Magistrado Ponente cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida. (...)3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo. (...) 4. Ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos. (...) 5. Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer. (...) PARÁGRAFO. Si la medida cautelar implica el ejercicio de una facultad que comporte elementos de índole discrecional, el Juez o Magistrado Ponente no podrá sustituir a la autoridad competente en la adopción de la decisión correspondiente, sino que deberá limitarse a ordenar su adopción dentro del plazo que fije para el efecto en atención a la urgencia o necesidad de la medida y siempre con arreglo a los límites y criterios establecidos para ello en el ordenamiento vigente”.

83 El artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 señala lo siguiente: “Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos. (...) En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos: (...) 1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho. (...) 2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados. (...)3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un

juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla. (...) 4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones: (...) a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o (...) b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.”.

84 Sentencias T-146 de 2019, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y T-111 de 2021, M.P. Diana Fajardo Rivera.

85 En el correo electrónico enviado a este Despacho el actor relató lo siguiente: “[h]ace más de tres meses abandoné el territorio nacional en búsqueda de protección internacional, debido a las constantes instigaciones de grupos delincuenciales y grupos políticos de no permitirme la realización de mi labor de liderazgo social como era debido”.

86 En el escrito enviado señaló lo siguiente: “Sí, tengo unas medidas de protección por parte de la Unidad Nacional de Protección, medidas que no han sido las idóneas ni efectivas puesto que, consisten en un hombre de protección un chaleco blindado y un medio de comunicación. Las labores de derechos humanos que se realizó la ciudad de Cali son en la comunas con más índices de violencias de esta ciudad, tales como las comunas 13,14,15,16,18,y20 eso implica que un hombre de protección y sin tener un medio de transporte me hace mucho más vulnerable que persuasivo o reactivo en un siniestro, en un evento criminal nos tocará salir corriendo tanto al hombre de protección como al protegido, porque no hay un plan para evacuar y huir del peligro, tanto el hombre de protección como el protegido estamos siempre en peligro no hay una proporción justa a repeler el peligro que día a día me toca afrontar, hasta el punto de tener que irme en las mayorías de la veces sin el hombre de protección a los sitios de reuniones porque me toca costear con los gastos de transportes y almuerzos cuando las reuniones se extiende y pasan del medio día.” .

87 En este acápite se retoman las consideraciones sobre la materia que se expusieron varias sentencias de la Corte Constitucional, entre ellas la T- 124 de 2015, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y la T-469 de 2020, M.P. Diana Fajardo Rivera.

88 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

89 Sentencia T-637 de 2001, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

90 M.P. Mauricio González Cuervo.

91 Ibidem.

92 Sentencia T-124 de 2015, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

93 Ibidem.

94 Sentencia T-1191 de 2004, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Esta tesis fue reiterada en las Sentencias T-124 de 2015, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y T-469 de 2020, M.P. Diana Fajardo Rivera.

95 Entre otras providencias sobre este punto pueden consultarse las Sentencias T-473 de 2018, M.P. Alberto Rojas Ríos, T-199 de 2019, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y T-439 de 2020 M.P. Diana Fajardo Rivera,

96 M.P. Diana Fajardo Rivera.

97 Relator Especial sobre la situación de los defensores y defensoras de los derechos humanos. Informe luego de su visita a Colombia. 26 de diciembre de 2019. A/HRC/43/51/Add.1 Párr. 66. Disponible en <https://www.ohchr.org/EN/Issues/SRHRDefenders/Pages/CountryVisits.aspx>

98 Sentencia T-469 de 2020, M.P. Diana Fajardo Rivera.

99 Sentencias T-199 de 2019, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y T-469 de 2020, M.P. Diana Fajardo Rivera.

100 Sentencias T-924 de 2014, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y T- 473 de 2018, M.P. Alberto Rojas Ríos.

101 Se retoman las consideraciones sobre la materia señaladas en las Sentencia T-924 de 2014 y T-239 de 2021, ambas con ponencia de la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado.

102 Sentencia T-924 de 2014, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

103 Cfr., por ejemplo, art. 4.1. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: “Toda

persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente.”

104 Sentencia T-924 de 2014, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

105 Ibidem.

106 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

107 Sentencia, T-102 de 1993. M. P. Carlos Gaviria Díaz.

108 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

109 Sentencia T-134 de 2010, M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

110 Sentencia T-924 de 2014, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

112 Ibidem.

113 Sentencia T-349 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

114 Sentencia T-439 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

115 Sentencias T-981 de 2001, M.P. José Manuel Cepeda y T-1206 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

116 Frente al criterio del entorno donde se presenta la posible amenaza en la sentencia T-1206 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil. la Corte Constitucional señaló que se debe evaluar entre otros aspectos, si este corresponde a una zona generalmente pacífica o si por el contrario es una donde se presente un alto nivel de conflicto; cuales han sido los antecedentes históricos de ataques de grupos insurgentes contra la población civil de lugar y si existe en ella suficiente presencia de la fuerza pública y de otras autoridades para mantener el orden público.

117 Sentencia T-1026 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil, citada en la Sentencia T-924 de 2014, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

118 Sentencia 924 de 2014 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

119 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

120 La Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su Segundo Informe sobre la Situación de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos en América Latina del 2012, frente a la evaluación de riesgo señaló que esta “tiene por objetivo que el Estado conozca el grado en que los obstáculos a las actividades de defensa y promoción de los derechos humanos pudieran afectar la vida e integridad personal del defensor o defensora solicitante de protección, perturbando también la continuidad en sus actividades de defensa y promoción de los derechos humanos. Una adecuada evaluación del riesgo debe permitir al Estado adoptar las medidas de seguridad apropiadas para salvaguardar los derechos del defensor o defensora solicitante y garantizar así la continuidad de sus actividades. La evaluación del riesgo debe ser entendida como el medio por el cual el Estado estudiará la mejor manera bajo la cual cumplirá con su obligación de protección, para ello, el Estado debe garantizar que en el proceso de evaluación del riesgo exista una adecuada comunicación y participación con el defensor o defensora solicitante”. Igualmente en el mencionado informe se propuso que los Estados deben analizar una serie de elementos objetivos para definir el nivel de riesgo, los cuales son: i) valoración adecuada del contexto, en la cual se deben identificar y evaluar las circunstancias que incidieron en el nivel de riesgo que corre un defensor o defensora, por ejemplo, “si su labor pudiera afectar directamente los intereses de algún actor en la región; si posee información que pudiera afectar a algún agente del Estado o grupos criminales; si su trabajo se desarrolla en zonas de combate o bien, en donde se han producido con antelación ataques contra defensores; si las autoridades locales han dado o no respuesta a reclamaciones por parte de defensores; si el defensor o defensora de derechos humanos se encuentra desempeñando sus labores en un momento crucial para sus causas en la zona; o bien, si pertenece a alguna organización o grupo de defensores que haya sido atacado, amenazado u hostigado con anterioridad”: ii) Valoración del caso en concreto, en la cual se debe determinar “a) la clase de ataques que se han realizado; b) si estos han ocurrido en forma reiterada o no; c) si se ha intensificado la gravedad de los actos perpetrados con el transcurso del tiempo; y d) si habría participación de agentes del Estado en los actos de agresión”.

121 En la sentencia T-719 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, se anotó que el riesgo

mínimo es “quien vive en condiciones tales que los riesgos a los que se enfrenta son únicamente los de muerte y enfermedad naturales – es decir, se trata de un nivel en el cual la persona sólo se ve amenazada en su existencia e integridad por factores individuales y biológicos”, en los riesgos ordinarios son los que “deben tolerar las personas por su pertenencia a una determinada sociedad pueden provenir de factores externos a la persona –la acción del Estado, la convivencia con otras personas, desastres naturales –, o de la persona misma”, en los riesgos extraordinarios, “las personas no están jurídicamente obligadas a soportar, por lo cual tienen derecho a recibir protección especial de las autoridades frente a ellos. Para determinar si un riesgo tiene las características y el nivel de intensidad suficiente como para catalogarse de extraordinario y justificar así la invocación de un especial deber de protección estatal, es indispensable prestar la debida atención a los límites que existen entre este tipo de riesgo y los demás” y el riesgo extremo “es una amenaza directa contra los derechos a la vida e integridad personal de quien se ve sometido a él”.

122 Sentencia T-719 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

123 Sentencia T-239 de 2021, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

124 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

125 Esta Corporación ha determinado que la UNP desconoce el derecho a la seguridad personal cuando valora el nivel de riesgo sin alguna motivación que esté fundada en un estudio previo e individualizado de la situación de la persona interesada. Es el caso de la Sentencia T-224 de 2014 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio que sostuvo que esa entidad vulneró el derecho a la seguridad personal de un juez de la República, al revalorar su nivel de riesgo como “ordinario” sin exponer los argumentos que la llevaron a esa conclusión, “a pesar de que había evidencias de que había sido víctima de amenazas a su vida”.

126 La Sentencia T-750 de 2011 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva constató la violación de la seguridad personal de un accionante dado que la ausencia de emisión del estudio de riesgo dentro del plazo legal constituye una omisión de las obligaciones estatales de identificar y valorar el riesgo de forma oportuna, así como el deber de definir en el tiempo debido las medidas de protección específicas, adecuadas y suficientes para evitar que el riesgo extraordinario o extremo se materialice.

127 Este conjunto de obligaciones ha sido mencionado en las Sentencias T-111 de 2021 M.P. Diana Fajardo Rivera, T-469 de 2020 M.P. Diana Fajardo Rivera, T-439 de 2020 M.P. Diana Fajardo Rivera, T-388 de 2019 M.P. Diana Fajardo Rivera, T-199 de 2019 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, T-123 de 2019 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, T-473 de 2018 M.P. Alberto Rojas Ríos, T-411 de 2018 M.P. Carlos Bernal Pulido, T-349 de 2018 M.P. Alejandro Linares Cantillo, T-399 de 2018 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, T-124 de 2015 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, T-707 de 2015 M.P. María Victoria Calle Correa, T-924 de 2014 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, T-078 de 2013 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, T-750 de 2011 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, T-134 de 2010 M.P. Nilson Pinilla Pinilla, T-1037 de 2008 M.P. Jaime Córdoba Triviño, T-634 de 2005 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, entre otras.

128 Sentencia T-239 de 2021, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

129 Ibídem.

130 Ibídem.

131 Sentencia T-199 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y T-469 de 2020, M.P. Diana Fajardo Rivera

132 Ver las consideraciones 24 a 36 de esta providencia.

133 Sentencia T- 469 de 2020, M.P. Diana Fajardo Rivera.

134 Ibídem.

135 “por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”.

136 Manual de Contratación de la Unidad Nacional de Protección. Disponible en: <https://www.unp.gov.co/wp-content/uploads/2018/06/manual-de-contratacion-unp.pdf> .

137 Se retoman las consideraciones sobre la materia incluidas en la Sentencia T-239 de 2021, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

138 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior”. En esta normativa el procedimiento administrativo de valoración de riesgos y

asignación de medidas de protección se encuentra contenido en el Capítulo 2º de la Parte 4ª del Libro 1º.

139 Sentencias T-224 de 2014 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, T-707 de 2015 M.P. María Victoria Calle Correa, T-399 de 2018 y T-199 de 2019 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

140 Sentencias T-224 de 2014 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, T-707 de 2015 M.P. María Victoria Calle Correa, T-399 de 2018 y T-199 de 2019 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

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

142 “A través del nuevo pronunciamiento se le brinda seguridad a la parte interesada e información acerca de su nivel de riesgo y, además, con el análisis de cada uno de los requerimientos manifestados por el solicitante y la motivación completa de la decisión de la administración, se le dota a éste de un instrumento necesario para acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, si así lo estima necesario”.

143 “Las actuaciones administrativas que lleven a cabo estudios de valoración del nivel de riesgo o de las medidas de protección deben estar justificadas en estudios técnicos individualizados y específicos que los fundamenten de manera suficiente y razonable, los cuales solo pueden desconocerse con base en argumentos suficientes que también estén sustentados en conceptos especializados”.

144 Sentencia T-224 de 2014 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio

145 Sentencias T-111 de 2021 y T-469 de 2020 M.P. Diana Fajardo Rivera.

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

148 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

149 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

150 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

151 M.P. Alberto Rojas Ríos.

152 La Sentencia T-224 de 2014 ordenó la adopción de medidas de protección mientras se realizaba la reevaluación del riesgo del accionante al considerar que de los hechos del expediente se advertía que su amenaza provenía de agentes o factores que previamente ya han materializado esos riesgos. Así, la providencia mencionada expuso que “el presunto amenazante es una organización subversiva que ya ha adelantado incursiones y consumado acciones en su contra, que, aunque pasadas, no pueden de manera alguna desestimarse”.

153 La Sentencia T-078 de 2013 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo ordenó la continuidad de las medidas de protección, luego de concluir que “fue poco afortunada la decisión adoptada por la Unidad Nacional de Protección, (...) pues a las claras, existían otros factores o elementos que fueron pasados por alto como (i) la vulnerabilidad a la que está expuesto el pueblo Pijao, en el contexto del conflicto armado interno; (ii) la situación de seguridad de su hijo; (iii) la condición de activista indígena (que no ha sido rebatida por la entidad accionada); y (iv) las medidas cautelares dispensadas por la CIDH, desde el año 2003”.

154 En la Sentencia T-111 de 2021 M.P. Diana Fajardo Rivera, se ordenó reintegrar algunas medidas a un protegido a quien la UNP no explicó cómo, a pesar de que el accionante obtuvo en los últimos años una mayor calificación del riesgo, su esquema de seguridad fue reducido en comparación con el que tenía previamente.

155 Ut supra, fundamentos jurídicos 26 a 36.

156 Ver los fundamentos jurídicos 37 a 47.

157 Ver los fundamentos jurídicos 47 a 54.

158 Expediente electrónico T-8.312.889. Archivo “TutetayAnexos”. Folio 1.

159 Ibídem.

160 Expediente electrónico

161 Expediente electrónico T-8.312.889. Archivo "AUDIENCIA T-8312889 (Auto 18 Nov-21)-20211129\_133101-Grabacion de la reunion.mp4".

162 Ibídem

163 Ibídem

164 Expediente electrónico T-8.312.889. Archivo "AUDIENCIA T-8312889 (Auto 18 Nov-21)-20211129\_133101-Grabacion de la reunion.mp4".

165 Ibídem.

166 Ibídem.

167 Expediente electrónico T-8.312.889. Capeta "Rta. Pronunciamiento traslado de pruebas - UNP.zip". Archivo. "Anexo 1" Folios 1 a 6.

168 Ver fundamento jurídico 43.

169 Ver fundamento jurídico 51.

170 Expediente electrónico T-8.312.889. Archivo "AUDIENCIA T-8312889 (Auto 18 Nov-21)-20211129\_133101-Grabacion de la reunion.mp4".

171 Expediente electrónico T-8.312.889. Archivo "AUDIENCIA T-8312889 (Auto 18 Nov-21)-20211129\_133101-Grabacion de la reunion.mp4".

172 Expediente electrónico T-8.312.889. Archivos " Rta. Julian David Palacios Obregon - 20210411\_202455\_2.mp4" y "Rta. Julian David Palacios Obregon - VID-20210411-WA0064.mp4"

173 Expediente electrónico T-8.312.889. Archivo "Rta. Pronunciamiento traslado de pruebas - UNP.zip". Archivo "6. CONSTESTACION CORTE CONSTITUCIONA JULIAN PALACIOS-PRUEBAS.pdf" Folio 2.

174 Expediente electrónico T-8.312.889. Archivo "Rta. Julian David Palacios Obregon (despues del traslado) correo 1.pdf. Folio 2.

175 Ut supra, fundamentos jurídicos 26 a 36.

176 Fundamentos jurídicos 61 a 62.

177 Expediente electrónico T-8.312.898. Archivo "ExpedienteCompleto.pdf". Folio 1.

178 Ibídem.

179 Expediente electrónico T-8.312.889. Archivo "Rta. Unidad Nacional de Proteccion.pdf". Folio 4

181 Expediente electrónico T-8.312.889. Archivo "Rta. Unidad Nacional de Proteccion.pdf". Folio 4

182 Ibídem.

183Expediente electrónico. T-8.312.889. Archivo "Rta unidad nacional de protección Carlos Buila y Julián palacios.pdf". Folio 6.

184 Ver fundamentos jurídicos 38 a 48 y 49 a 58 de esta providencia.